

A propos du projet de loi sur les Assurances Sociales
et des travaux de la Commission de Prévoyance Sociale
de la Chambre des Députés

LE PROBLÈME DES ASSURANCES SOCIALES EN AGRICULTURE

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT

LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

le 18 Juillet 1923

PAR

ALBIN JACQUEMONT

Licencié ès Lettres



LYON
IMPRIMERIE - EXPRESS

46, Rue de la Charité, 46

—
1923

LE PROBLÈME DES ASSURANCES SOCIALES
EN AGRICULTURE

UNIVERSITÉ DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

PROFESSEURS HONORAIRES

MM. APPLETON (C.), *, I. ☿.
GARRAUD (R.), *, I. ☿.
BOUVIER-BANGILLON, *, I. ☿.

MM. JOSSERAND, *, I. ☿, doyen, professeur de Droit civil.

HUVELIN, *, I. ☿, assesseur du doyen, professeur de Droit romain.

PIC (Paul), O. *, I. ☿, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), *, ☿, ☿ I., ✕, professeur de Droit administratif.

LAMBERT A. ☿, I., professeur de Droit comparé.

BOUVIER, I. ☿, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ☿, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

LEVY, *, I. ☿, professeur de Droit civil.

GONNARD, ☿, I. ☿, professeur d'Economie politique.

PERROUD, ☿, ☿ I., professeur de Procédure civile.

PICARD, A. ☿, I., professeur de Droit civil.

ANTONELLI, *, ☿, ☿ I., professeur d'Histoire des Doctrines économiques.

COHENDY, A. ☿, I., professeur de Droit commercial.

GARRAUD (P.), professeur de Droit criminel.

LEFEVRE, ✕, agrégé, chargé du cours d'histoire du droit.

BECQ (Joseph), I. ☿, secrétaire.

JURY DE LA THESE

M. ANTONELLI, *président*.

MM. PIC et GONNARD, *assesseurs*.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A propos du projet de loi sur les Assurances Sociales
et des travaux de la Commission de Prévoyance Sociale
de la Chambre des Députés

LE PROBLÈME DES ASSURANCES SOCIALES EN AGRICULTURE

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT

LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

le 18 Juillet 1923

PAR

ALBIN JACQUEMONT

Licencié ès Lettres



LYON
IMPRIMERIE - EXPRESS
46, Rue de la Charité, 46

1923

AVANT-PROPOS

Parmi les divers moyens que le législateur a mis en œuvre pour lutter contre l'insécurité économique, il en est un qui, aujourd'hui, tend à prévaloir : c'est l'Assurance Sociale obligatoire.

Par là il faut entendre une épargne collective que l'Etat impose aux classes laborieuses. Elle a pour objet de couvrir les risques que le travailleur trouve constamment sur sa route, et qui mettent en péril la sécurité de son existence et la stabilité de son foyer. Ni l'une ni l'autre, en effet, en dépit des progrès effectués par les groupements humains, ne se trouvent réalisées pour lui dans la société moderne. Le salaire de l'ouvrier correspond, en fait, à des dépenses immédiates qui l'absorbent, le plus souvent, dans son intégralité. Qu'une maladie, que l'invalidité ou simplement que la vieillesse, terme de toute activité humaine, fasse tomber les outils de ses mains, c'est alors le chômage forcé avec tout un cortège lamentable de misères, qui ne laissent à l'individu « d'autre refuge que la mendicité qui dégrade, ou l'assistance qui humilie » (1).

L'assurance constitue un remède très efficace contre ces maux individuels et contre le désordre social qu'ils engen-

(1) *Rev. Int. Econ.*, avril 1909, P. PIC : Le problème des Assurances Sociales. Liberté ou Obligation.

drent. Comme elle a pour but de parer à l'imprévoyance vraiment chronique de certains milieux particulièrement déshérités, il a paru nécessaire de leur imposer une discipline sociale rigoureuse et de renforcer cette institution par la contrainte : obligation vis-à-vis de l'ouvrier qui devra acquitter une cotisation, mais aussi obligation vis-à-vis du patron qui, par une juste contribution, participera à cette œuvre de préservation collective. Pour réunir l'effort des uns et des autres, pour donner au mécanisme l'élan initial et pour subventionner les caisses, l'Etat intervient et couronne l'édifice.

Telles sont les solutions que la pratique tend à faire admettre. En fait, l'évolution législative des grandes Nations européennes s'oriente dans le sens d'une organisation des assurances sociales.

Est-ce à dire que ce problème ne demande qu'une réponse ? qu'en dépit de l'infinie variété de la vie sociale et des cadres professionnels, il faille le couler dans un moule unique, modelé d'après une technique savante, mais sans rapport avec les multiples contingences de la réalité ? Une réforme accomplie avec un esprit de système aussi exagéré risquerait fort d'aboutir au plus complet des échecs. Pour mener à bien une œuvre aussi délicate, il faut l'adapter à la situation de chaque milieu et lui donner la plus grande souplesse.

Or, il est un milieu pour lequel cette plasticité extrême est plus utile que pour les autres. C'est la population rurale. Ici la réalité est fuyante et difficile à saisir. Elle varie d'un pays et parfois même d'une région à l'autre.

D'abord, existe-t-il chez les agriculteurs un prolétariat véritable dont l'imprévoyance habituelle rende nécessaire un régime d'assurance sociale ? S'il existe, quels sont ses besoins particuliers, sa physionomie propre ? Autant de questions qu'on ne peut résoudre qu'en examinant, de la façon la plus attentive, la structure des classes paysannes. Moins que les autres, peut-être, elles comportent des solutions absolues, car, dans ce domaine, chaque nation a subi une évolution différente. Dès le XIII^e siècle, la majorité des

paysans de France (1) avaient été délivrés du servage et même étaient parvenus à la propriété, alors que, pour bien des peuples, cet affranchissement s'est fait attendre jusqu'à nos jours et n'est encore qu'imparfaitement réalisé. Aussi il est inutile de comparer les cultivateurs français aux paysans étrangers, aux travailleurs de la terre, allemands, italiens ou slaves. Ce qui importe, c'est l'étude du milieu agricole qu'il s'agit de faire entrer dans le cadre de la réforme.

Quelle est donc la situation de nos populations rurales ? Comment plier les assurances sociales à leurs exigences et organiser un régime conforme à leurs besoins ?

Ce serait faire preuve de beaucoup de présomption, que de vouloir résoudre ce problème d'une façon certaine et dans tous ses détails. Essayons du moins d'en poser les termes et d'esquisser une réponse pour notre pays.

Le projet de loi sur les assurances sociales, déposé le 22 mars 1921 par le Gouvernement, et qui a été l'objet d'un examen sérieux et prolongé de la part de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre des députés, sera pour nous l'occasion de cette étude (2).

(1) TOCQUEVILLE : *L'Ancien régime et la Révolution*, liv. I, chap. I.

IMBART DE LA TOUR, *Questions d'histoire*, 1907 : « L'évolution sociale du XI^e au XIII^e siècle », p. 137. — *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} juillet 1922, d'Avenel ; Petite propriété française et confiscation russe.

(2) Chambre des députés. Projet de loi sur les assurances sociales, n° 2369. Annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 22 mars 1921.

Rapport fait au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet de loi sur les assurances sociales, par M. E. GRINDA, député. N° 5505, Annexe au procès-verbal de la séance du 31 janvier 1923.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PREMIÈRE PARTIE

Le milieu social agricole

SOMMAIRE

Statistiques. — La population rurale par rapport à la population urbaine ; la population active agricole : patrons et ouvriers.

Situation sociale des travailleurs de la terre. — Très grande diversité.

1° Le patron cultivateur : sa situation juridique ; sa situation économique et sociale : les affirmations du parti socialiste, l'amélioration de sa condition depuis la guerre. 2° Les salariés : physionomie indécise ; les effectifs et leur composition. Les deux opinions : la prévoyance à la campagne, le prolétariat rural. La réalité : la crise de main-d'œuvre et l'exode rural depuis la guerre.

Conclusion : égalité du travailleur de la terre et de l'ouvrier des villes dans le domaine de la prévoyance sociale. Adaptation de l'assurance au milieu agricole.

Avant d'aborder l'examen de la condition du travailleur rural, une étude préliminaire s'impose. Comme il s'agit d'envisager la physionomie de nos populations agricoles par rapport à un problème d'économie sociale posé pour la France entière, il nous paraît utile de marquer exactement leur situation vis-à-vis du reste du pays.

Là-dessus, les renseignements abondent et nous apprennent un fait bien connu, et sur lequel il ne sera pas nécessaire d'insister longuement : l'importance de la population rurale

à côté de la population urbaine, mais aussi sa réduction progressive. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter les statistiques générales et les statistiques professionnelles.

Les premières nous révèlent que la population rurale, qui était de 26.647.711 en 1851, n'était plus, en 1911, que de 22.093.318, pendant que les effectifs urbains passaient de 9.135.459 à 17.508.940. Elle a donc baissé à la fois en chiffres absolus et en chiffres relatifs, car la proportion qui était de 74,5 % à 25,5 % n'était plus, au recensement de 1911, que de 55,8 à 44,2 %. Sans doute la classification officielle est sujette à critique. On considère, comme urbaine, la population des communes dont la partie agglomérée au chef-lieu dépasse 2.000 habitants. La population de toutes les autres communes est comptée comme rurale. Or, il est de toute évidence que, dans bien des localités de moins de 2.000 habitants, beaucoup de gens qui y résident n'exercent pas le métier d'agriculteur.

Mais les résultats des statistiques générales sont, en tous points, confirmés par les statistiques professionnelles, comme le prouve le tableau suivant (1) :

CATEGORIES PROFESSIONNELLES

(pour 1.000 individus)

	Agriculture	Industrie	Commerce	Professions Libérales & Services Publics
1881	530	315	108	47
1911	442	388	106	64

Ainsi, l'agriculture emploie toujours plus d'individus que les autres groupes économiques, mais elle n'a plus la majorité absolue qu'elle possédait encore en 1881. Longtemps elle a su occuper plus de la moitié des travailleurs du pays, et bien que de nos jours il n'en soit plus ainsi, c'est encore le soin du sol qui tient le premier rang. La majorité relative lui appartient toujours. Voici, en chiffres absolus, ce qu'était

(1) Cité dans la *Main-d'Œuvre agricole*, mars 1922.

notre situation en 1911. A cette date notre population active, c'est-à-dire l'ensemble de ceux qui contribuent directement à la production nationale, était de 20.210.000 personnes. En la divisant par catégories de sexes et de professions, on arrive aux résultats suivants :

Population active (Arme non comprise)	Agriculteurs	Non agriculteurs	Ensemble
—	—	—	—
Total :	8.517.000	11.693.000	20.210.000
Sexe masculin	5.279.000	7.215.000	12.494.000
— féminin	3.238.000	4.478.000	7.716.000

Avant la guerre la France comptait donc une population active agricole de 8.517.000 personnes, soit une proportion de 44 % par rapport à la population active totale, proportion assez élevée pour montrer qu'en 1911 notre pays présentait un caractère agricole marqué.

Depuis les hostilités la situation s'est quelque peu modifiée, car nos vaillantes campagnes firent bravement leur devoir et, plus encore que les autres professions, l'agriculture vit ses effectifs réduits par la mobilisation et les lourdes pertes qu'elle eût à subir. Signalons au passage le chiffre de 1.100.000 à 1.300.000 auxquels les auteurs compétents ont estimé la diminution de ses travailleurs du fait de la guerre, chiffre qui a été largement augmenté par l'exode rural (1). Naturellement le résultat s'en est fait

(1) La population active masculine a fourni pendant la guerre 7.935.000 mobilisés. Sur ce nombre on comptait 3.586.000 agriculteurs dont 673.000 ont été tués ou ont disparu, chiffre auquel il faut ajouter 500.000 réformés atteints trop gravement pour se livrer encore aux travaux agricoles. Le total, soit 1.100.000 à 1.300.000, car le chiffre des invalides est difficile à déterminer, constitue les pertes de l'agriculture provenant de la guerre. Le nombre des tués, à lui seul, atteint 12,86 o/o de la population agricole active masculine.

Michel AUGÉ-LARIBÉ : *Le paysan français après la guerre*, GARNIER, 1923, p. 43 et suivantes.

D'après M. MÉLINE, le chiffre des pertes de l'agriculture atteindrait même 1 million et demi. (*Le salut par la terre*, 1919, p. 76 et suiv.)

Voir également sur cette matière les articles très documentés de M. F.-L. BRANCHER, dans la *Main-d'œuvre agricole*, n^{os} 10 et 11 d'octobre et de décembre 1922.

immédiatement sentir sur la répartition entre la population urbaine et la population rurale. Le recensement de 1921, dont les éléments ne sont malheureusement qu'imparfaitement connus, montre une nouvelle diminution de ce dernier groupe qui a perdu 1.973.000 habitants, et ne constitue plus qu'une proportion de 53,6 % de l'ensemble. Nous aurons, d'ailleurs, l'occasion d'y revenir.

Quelles que soient les données que l'on considère, on est forcé de reconnaître l'extrême importance de la population de nos campagnes par rapport à celle de nos villes. Pour une réforme aussi grave que celle des assurances sociales, il est impossible de la méconnaître et de négliger sa situation propre.

Il serait d'autant plus inopportun de le faire que la structure générale de la profession agricole, telle qu'elle se dévoile dans les statistiques, paraît bien différente de celle de l'industrie des villes. En agriculture, en effet, le nombre des patrons est de beaucoup supérieur à celui des ouvriers qu'ils emploient, et même le groupe des patrons tend à augmenter par rapport à celui de leurs salariés. Voilà qui en dit long sur le caractère traditionnel et faiblement industrialisé de la production agricole et, à cet égard, les chiffres que nous donne le recensement de 1911 sont particulièrement instructifs (1). Sur un total de 8.581.937 patrons recensés en France, on compte 5.219.534 agriculteurs (propriétaires, fermiers, métayers, jardiniers), soit environ 60 %. Au contraire, sur un ensemble de 11.628.727 employés et ouvriers on trouve seulement 3.297.766 ouvriers agricoles, soit 28,3 %. Si l'on

(1) La dernière des statistiques agricoles, celle de 1892, donne des résultats analogues. Mais la proportion de patrons qu'elle révèle est beaucoup moins forte. Cette différence est due sans doute à l'augmentation de leur nombre de 1892 à 1911, mais aussi à des procédés de classification différents, car cette unique raison ne saurait expliquer une marge très importante.

Sur cent travailleurs agricoles, on en comptait seulement un peu plus de la moitié (54,10 o/o) comme chefs d'exploitation (propriétaires, 33,01 o/o, fermiers 15,93 o/o, métayers 5,16 o/o), et 45,90 o/o comme auxiliaires et salariés (régisseurs 0,24 o/o, journaliers 18,16 o/o, domestiques de ferme, 27,50 o/o).

Voir AUGÉ-LARIBÉ : *L'Evolution de la France agricole*, 1912, p. 226, et SOUCHON : *La Crise de la Main-d'Œuvre agricole en France*, 1914, p. 18.

compare agriculteurs patrons avec agriculteurs ouvriers, il apparaît que pour 10 de ces derniers, il y a plus de 16 des premiers. Ces données, plus qu'un long raisonnement, font toucher du doigt l'abîme qui sépare l'agriculture de l'industrie urbaine.

Cependant les statistiques sont quelquefois trompeuses et, en tous cas, ne suppléent jamais à l'exposé complet et détaillé d'un problème social. Aussi bien, nous allons examiner la condition des cultivateurs et de leurs salariés. Cette étude nous renseignera sur la question que nous nous sommes posée. Les populations rurales comprennent-elles un véritable prolétariat ? Par quoi est-il représenté ? Quelles sont ses habitudes et ses besoins ?

Pour trancher le problème, il ne suffit pas de restreindre le champ de ses recherches et de se borner à l'examen de l'ouvrier rural. On ne peut éliminer, de prime abord, la population agricole que les statistiques rangent du côté patronal et la priver du bénéfice de l'assurance sociale, sous prétexte qu'elle est composée d'exploitants indépendants.

Elle comprend, en effet, des milliers de petits propriétaires, de petits fermiers et de métayers que l'on considère, à tort ou à raison, comme des déshérités. Et d'ailleurs, quelle est véritablement leur condition ? Parfois on ne sait comment la définir. Il est aisé de classer dans la catégorie des patrons un gros propriétaire ou un fermier qui dirige une grande exploitation florissante, et de ranger dans celle des salariés les domestiques de ferme ou les journaliers dont les ressources sont souvent inférieures à celles des ouvriers des villes. Mais, entre ces personnes qui sont aux deux extrémités de la même chaîne sociale, il existe bien des anneaux intermédiaires dont le caractère est difficile à mettre en évidence. Prenons le résinier des Landes. C'est à la fois un métayer ou un fermier, et un ouvrier : il dirige une petite exploitation et trouve, dans un travail qu'il effectue pour un patron, des ressources d'appoint (1). Quelle est la situation qui l'emporte pour lui ? Celle

(1) SOUCHON. *Op. cit.*, p. 180.

GUÉRIN. La Protection légale des travailleurs de l'Agriculture, *Th.*, 1912, p. 89.

d'exploitant ou celle de salarié ? La difficulté est la même pour le viticulteur du Midi : il a, le plus souvent, un lopin de terre qu'il cultive pour son compte, mais, par ailleurs, il exerce le métier de journalier agricole (1).

On pourrait multiplier ces exemples. Il n'y a rien de plus bigarré et de plus changeant que la population des campagnes. Les catégories de patrons et d'ouvriers se fondent par des nuances insensibles dans ces mille combinaisons qui varient suivant les régions, et qui correspondent aux services des métayers, des bordiers, des closiers, des façonniers etc... Bref, le petit paysan est un véritable protégé dont il est singulièrement délicat de fixer les traits d'une façon ressemblante et sûre.

Lorsqu'on se borne à envisager la difficulté au point de vue juridique, la solution est aisée à trouver. Le petit propriétaire, en sa qualité de producteur autonome, ne peut être considéré comme un ouvrier agricole. Il ne tire pas ses ressources d'un contrat de travail : c'est un entrepreneur indépendant.

On doit écarter de même le fermier et le métayer. Celui-là est un véritable entrepreneur, maître lui aussi de diriger à son gré son exploitation. C'est un locataire, auquel le propriétaire abandonne pour un temps déterminé la jouissance de sa terre moyennant le paiement d'un loyer fixe. Quant au métayer, sa condition économique est celle d'un associé qui, apportant dans une entreprise toute la main-d'œuvre nécessaire et le plus souvent une partie des outils ou du cheptel, se charge de la culture sous la condition d'en partager les fruits ; le propriétaire fournit de son côté le capital d'entreprise et conserve même, dans une certaine mesure, son action directrice : l'un et l'autre se répartissent les profits et les pertes de l'exploitation (2).

(1) PASSAMA. La Condition des ouvriers viticoles dans le Minervois, *Thèse*, 1906.

(2) Depuis la guerre, comme nous le verrons par la suite, la rémunération du travail agricole s'est très largement accrue. Il en est naturellement résulté une

Bien souvent, ces cultivateurs ont eux-mêmes des salariés qu'ils emploient pour les aider dans leurs travaux, et alors leur qualité de patron ne fait plus aucun doute.

Il faut reconnaître, néanmoins, que leur situation juridique ne permet pas toujours de préjuger de leur condition sociale. Fréquemment, les petits cultivateurs ont autant de peine que les ouvriers à assurer la tranquillité de leurs vieux jours, et parfois le risque de maladie ou d'invalidité, qui peut arrêter leur travail, est aussi lourd pour eux que pour les salariés. D'ailleurs, sur ce terrain, on se heurte aux affirmations catégoriques du parti socialiste. Pour M. Compère-Morel (1), le petit fermier est un exploité comme l'ouvrier des villes. « C'est
« un travailleur. Il loue son instrument de travail et quand il
« en a payé la location, souvent il ne lui reste pas de quoi se
« nourrir. » Les métayers sont plus malheureux encore.
« C'est le parti des rançonnés par excellence », et M. Compère-Morel reprend à son compte tous les arguments que Jaurès avait déjà employés en 1905 (2) pour obtenir du parlement l'assimilation du colon partiaire à l'ouvrier agricole et son assujettissement au régime de la retraite obligatoire. A ses yeux, ils sont moins favorisés que les travailleurs de l'industrie urbaine, car ce sont des salariés qui reçoivent leur salaire en nature, et qui sont exposés à le perdre, si la récolte est compromise. Il n'est pas jusqu'au petit propriétaire qui n'excite sa commisération. S'il parvient à se maintenir dans la société agricole, dit-il, c'est en se tuant à la peine dans un labeur insensé qui épuise sa santé et ruine ses forces. « C'est parce qu'il meurt lentement, heure par heure, minute par minute » ; sa condition ne correspond même pas à celle d'un

réforme du contrat de métayage au profit du colon partiaire, dont l'apport principal dans l'association est précisément la main-d'œuvre. Les nouvelles formules de partage avantagent très sensiblement le métayer par rapport à son propriétaire (en ce qui concerne l'action des syndicats de métayers des Landes et des Basses-Pyrénées, et l'accord collectif du 5 mars 1920, qu'ils sont parvenus à conclure avec les propriétaires de la région, voir la *Main-d'Œuvre agricole*, de mai 1920).

(1) Cité dans AUGÉ-LARIBÉ. *Op. cit.*, 1912, p. 239.

(2) JAURÈS : Discussion à la Chambre, 1905, *J. Off.*, doc. parl., p. 3450.

ouvrier ; il est un « sous-homme », il est un « sous-ouvrier » (1).

D'autres, comme Kautsky (2), se sont efforcés de découvrir dans la production agricole l'action de la loi de la concentration capitaliste et de l'expropriation automatique que Marx avait mise en évidence dans l'industrie urbaine. En apparence, certes, il existe encore de nombreux producteurs autonomes en agriculture, mais, en fait, comme leurs frères de l'usine des villes, ils se courbent sous le joug du capital dont l'emprise est ici comme ailleurs victorieuse. Le paysan est jeté dans le prolétariat par la cherté des droits de succession, par l'exode rural, par l'exploitation calculée que font subir les villes aux campagnes, et surtout par la dette hypothécaire qui écrase tant de domaines, et entraîne l'asservissement de ceux qui les possèdent.

Il est à peine besoin de démontrer que ces théories, créées de toutes pièces pour les besoins d'un système, sont sans rapport avec la réalité. M. Ruau, ministre de l'Agriculture, le proclamait déjà en 1909 dans un magistral discours étayé par la documentation la plus abondante et la plus

(1) *Le Matin*, du 23 avril 1910, sous la rubrique : « Comment on prêche aux paysans l'évangile socialiste : Un mouvement se prépare en Bourbonnais », donne les renseignements suivants sur la situation des petits exploitants agricoles :

« ... Vous, petits propriétaires, disait un candidat socialiste, qui peinez sur votre champ, hiver comme été, à quel bénéfice arrivez-vous à la fin de l'année, vous faites pour une exploitation moyenne de 10 hectares une recette de 1.683 francs... Voyons les dépenses : vous avez 50 francs de main-d'œuvre d'ouvriers, 50 francs de battage, 50 francs de grains et de semences etc..., 1.000 francs pour l'entretien d'une famille de cinq personnes, total : 1.490 francs. Ce qui fait un bénéfice annuel de 193 francs.

« Sur ces 193 francs, vous avez à payer 115 francs d'impôt !

« Vous, métayers, voici votre budget pour un domaine de 60 hectares : 500 fr. pour un fort domestique, 400 fr. pour un second domestique, etc..., ; plus l'impôt colonique, qui, selon votre bail, est évalué à 900 fr. Total : 3.940 francs. Recette totale : 4.260 francs. Bénéfice : 320 francs. 320 francs qui représentent votre salaire et celui de votre femme pendant douze mois, avec quoi vous devez vous vêtir, vous et vos enfants et faire face aux multiples dépenses de votre foyer ! »

Ces chiffres, déjà sujets à caution au moment où on les énonçait, sont certainement, depuis la guerre, encore plus éloignés de la réalité.

(2) KAUTSKY : *La question agraire du socialisme*, traduction franç. 1900. Voir sur cette théorie M. René GONNARD : *Histoire des Doctrines économiques*, t. III, p. 173-174.

précise : loin de se réduire, le nombre des propriétaires indépendants augmente sans cesse, et la petite exploitation agricole (1) triomphe de la grande dans bien des cultures, sans qu'il soit nécessaire pour cela, à ceux qui la dirigent de se livrer au travail insensé, dont parle M. Compère-Morel.

La guerre, d'ailleurs, est venue infliger à la thèse socialiste le plus complet des démentis. A la faveur du relèvement des prix survenu à la suite des hostilités, le cultivateur est parvenu à réaliser des bénéfices qui ont accru, dans une large mesure, ses ressources. Assurément, la légende du paysan profiteur de la guerre est une odieuse calomnie, dont on a fait justice (2), et que, du reste, les pertes immenses subies par les populations des campagnes suffisent à réfuter. Il est impossible, cependant, de nier l'amélioration de sa condition. Comme toujours, il s'en est servi pour acheter de la terre, après avoir dégrevé ses propriétés des charges réelles qui pesaient sur elles. Quelle est l'importance de ce mouvement ? Il serait difficile d'en chiffrer l'étendue. On a essayé de l'établir en s'appuyant sur l'augmentation du rendement des droits que l'enregistrement a perçus pour les ventes d'immeubles. Sans changement de tarif, ils ont passé de 183.158.500 francs en 1913 à 547.653.500 francs en 1919. Mais ces données sont malaisées à interpréter, et il est fort possible d'attribuer cette hausse contemporaine de l'armistice au retard infligé par les hostilités aux transactions immobilières, d'autant plus que la moyenne annuelle de la période, juillet 1914 à juin 1920, est restée à peu près ce qu'elle était avant la guerre (3). Pourtant, on peut considérer comme certain que l'immense majorité des propriétaires se sont affranchis de leurs dettes, et que bien des exploitants ont

(1) Voir sur cette question CAZIOT : *La terre à la Famille paysanne*, 1919, p. 60 et suiv.

(2) AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, 1923, p. 134 et suiv.

Correspondant du 25 avril 1921, Marquis de VOGUE : « L'agriculteur et l'opinion ».

(3) COMPÈRE-MOREL, *L'Agriculture française depuis la guerre*, p. 358-359 (6 section de la *Reconstruction de l'Europe*, supplément au *Manchester Guardian* du 17 Août 1922.)

pu acquérir la propriété du sol qu'ils cultivaient comme tenanciers. Les témoignages des notaires de campagne sont unanimes sur ce point, et il est difficile de contester leur valeur (1).

Une conclusion s'impose. Ce n'est pas chez l'exploitant agricole qu'il faut chercher ce prolétariat vivant au jour le jour, sans souci des risques de l'existence et de l'avenir de sa famille. Il jouit, en général, d'une situation prospère, et sait utiliser ses ressources au mieux de ses intérêts et de ceux du pays. Il ne peut être question de lui imposer un régime de prévoyance forcé. Qu'on mette à sa disposition des institutions auxquelles il puisse s'adresser librement, ou simplement qu'on favorise les sociétés de secours mutuels des campagnes ; mais le système de l'assurance obligatoire est à écarter sans appel : celui de l'assurance facultative est le seul qui convienne au petit patronat rural.

Sera-ce chez les salariés des campagnes que nous trouverons ce que l'on appelle, peut-être avec plus d'audace que de vérité, le prolétariat rural ? C'est ce qu'il nous reste à étudier. Avant d'aborder ce problème, il importe de faire une remarque préliminaire, que nous avons déjà faite pour les populations agricoles en général. Les salariés de la terre possèdent une physionomie indécise et qui varie à l'extrême d'un pays à l'autre. Leur classe présente une diversité stupéfiante sur laquelle il est superflu de s'étendre, car elle est trop connue. Qu'est-ce, en effet, que le travailleur de l'agriculture ? On peut soutenir qu'il n'existe pas dans la réalité, car il n'y a pas de profession générale qui corresponde à cette appellation. Il y a seulement des travailleurs des champs, de la vigne ou des bois ; mais leurs occupations, leur genre de vie et leur mode de rémunération diffèrent singulièrement des uns aux autres. En un mot, ce qui caractérise la classe ouvrière en agriculture, c'est le manque de cohésion. Ceci nous explique la facilité avec laquelle

(1) AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, 1923, p. 73. Fournol, *Le Moderne Plutarque*, p. 25.

on peut tracer deux images antithétiques du travailleur agricole.

Essayons de les évoquer et, au préalable, indiquons brièvement les renseignements généraux que nous donne sur cette matière le recensement de 1911. Voici la composition et les effectifs du salariat rural tels que le ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale les a dégagés (1) :

	Ensemble	Sexe masculin	Sexe féminin
Ouvriers journaliers agricoles	2.403.445	1.748.931	654.414
Domestiques agricoles	774.937	522.360	222.577
Charretiers agricoles	29.595	29.595	» »
Jardiniers	115.038	101.678	13.360
	3.292.015	2.042.564	890.351

Dans cette liste, nous négligerons les deux dernières rubriques, en raison de leur faible importance numérique et aussi à cause du caractère trop spécial des occupations des jardiniers et des charretiers. Le cadre un peu exigü de notre étude nous force à ne considérer que les deux catégories générales des journaliers et des domestiques. Ce sont, d'ailleurs, les plus nombreuses.

Qu'est-ce qu'un journalier ? C'est un travailleur salarié, qui n'est pas logé chez son patron, généralement pas nourri et qui, d'ordinaire, est payé à la tâche ou à la journée. Sa condition diffère à un double titre de celle de l'ouvrier urbain. D'abord il dispose d'une grande indépendance et n'est pas rivé à une exploitation agricole, comme le travailleur industriel à son usine. Il est occupé tantôt chez un cultivateur, tantôt chez un autre et peut librement choisir ses patrons. En outre, la plupart du temps, il est lui-même propriétaire et ne demande au travail salarié qu'un complément de ressources. Sans doute, il ne faut pas croire sur parole certaines

(1) Premier Congrès de l'agriculture française, 1919 : « Le problème de la main-d'œuvre agricole », par F.-L. BRANCHER et R. VUIGNER, rapporteurs.

affirmations trop optimistes (1). Il existe, pourtant, en cette matière des statistiques et des documents officiels singulièrement suggestifs. Tel est le cas de l'enquête effectuée sur la condition des travailleurs ruraux par l'intermédiaire des professeurs d'agriculture de chaque département, et que l'on a publiée en 1912. Les témoignages de ces hommes que l'étude journalière des faits avait merveilleusement préparés à ces recherches sont, certes, de première valeur (2). Voici les résultats généraux de cette enquête :

Journaliers propriétaires	506.087
Journaliers non propriétaires	537.029
	1.043.116

Le total est de beaucoup inférieur à celui obtenu lors du recensement de 1911, différence qui s'explique par le caractère incomplet de cette enquête, car certains départements n'ont pas ou n'ont que partiellement répondu. Le fait qu'elle révèle n'en reste pas moins d'une importance documentaire incontestable : près de la moitié des journaliers agricoles sont propriétaires.

Dans certaines régions même, ce phénomène est particulièrement accentué. Ainsi, dans l'Isère, on relève l'existence de 12.700 journaliers agricoles contre 5.600 non-propriétaires. Dans l'Indre-et-Loire la proportion est aussi élevée. En Savoie et en Haute-Savoie, le nombre des petits propriétaires qui travaillent à la journée serait le décuple de celui des ouvriers ne possédant pas de terre.

(1) Déclaration de M. QUEUILLE à la Tribune de la Chambre des députés, le 2 décembre 1921. *Journal Officiel*, Doc. Parl.

Revue des Deux-Mondes, 1^{er} février 1922. R.-G. LÉVY^e : La loi de 8 heures jugée par les faits, p. 625. A leur avis tous les journaliers agricoles doivent être considérés comme des propriétaires.

(2) Ministère de l'Agriculture : Enquête sur les salaires agricoles. Paris, Imp. Nat., 1912 ; voir sur cette enquête D. ZOLLA, La condition des salariés agricoles et l'exode rural, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} octobre 1912 ; voir aussi premier Congrès de l'Agriculture française, *loc. cit.*

Ce n'est pas tout, d'ailleurs. Cette condition sociale si curieuse, où la propriété se juxtapose au salariat, ne correspond pas à une situation nettement tranchée. Si elle recrute constamment de nouveaux adhérents, elle en perd également un grand nombre qui, parvenus à une indépendance complète, cessent de travailler pour autrui le jour où la propriété paysanne, qu'ils ont constituée, suffit à les occuper. M. Ruau le notait déjà en 1909 : « On peut poser un principe, disait-il, qu'aujourd'hui l'ouvrier agricole se transforme en « propriétaire » (1), et il appuie cette affirmation par de nombreux exemples, qu'il emprunte aux régions les plus diverses (2). Les rapporteurs de l'enquête publiée en 1912 ne sont pas moins catégoriques. La plupart confirment par leurs remarques personnelles cette constatation faite par un professeur d'agriculture du Loiret : « La situation des « journaliers propriétaires est devenue plus prospère ; ils « ont acheté des terres et travaillent *exclusivement* sur « leurs biens ». Bref, la main-d'œuvre salariée diminue et la propriété paysanne gagne du terrain. La transformation est générale et bien peu de départements lui échappent, s'il faut en croire les enquêtes de la Charente, de la Côte-d'Or, de la Haute-Loire, du Lot, de la Vendée, de la Savoie, du Tarn, de la Manche, de la Meurthe-et-Moselle, de la Somme, des Côtes-du-Nord, du Puy-de-Dôme, de la Meuse, du Cantal, etc... Cette énumération faite sans ordre montre bien, en effet, que le mouvement n'a rien de local et que, sans cesse, il se poursuit dans toutes les régions de la France.

Nous voilà rassurés sur le sort des journaliers agricoles et sur la prévoyance admirable, grâce à laquelle ils gravissent, sans effort, un degré de l'échelle sociale qui semble inaccessible aux travailleurs des villes. En est-il de même du

(1) *L'avenir de la petite propriété rurale*. Discours prononcé par M. J. RUAU, Ministre de l'Agriculture, le 14 mars 1909, au Musée Social, sous les auspices de la Fédération de la Mutualité française.

(2) Allier, Aude, Hérault, Indre, Loire, Lot-et-Garonne, Manche, Marne, Morbihan, Pas-de-Calais, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Rhône, Somme, Tarn-et-Garonne, Vendée, Vienne, Haute-Vienne.

domestique de ferme qui, embauché soit à la quinzaine ou au mois comme le mesadier du Midi, soit à la saison ou à l'année comme le gagé de la région parisienne, est logé et nourri chez son patron ? Bien des documents permettent de l'affirmer. Le plus souvent le valet de ferme est un fils de propriétaire, destiné à prendre un jour la direction de l'exploitation familiale. Parfois si, faute de ressources, un avenir moins fortuné lui semble réservé, il peut quand même sortir de sa condition, lorsqu'il est laborieux et intelligent. Comme les bons exploitants sont rares, un propriétaire lui fera dès avances et il s'établira à son compte comme fermier ou comme métayer (1). Le voilà encore chef de culture indépendant.

En attendant, il vit chez son patron dont il est fréquemment l'unique salarié. Il partage ses travaux, mène son existence et subit comme lui la bonne et la mauvaise fortune, qui proviennent des conditions générales de la production agricole. Bref, il fait partie de la famille. « En « général, les rapports entre maîtres et domestiques sont « excellents. Presque toujours, ces derniers sont traités « comme les membres de la famille. Les repas se prennent « en commun et le menu reste le même pour tous. Ce menu, « sauf pendant la période des grands travaux, laisse fort à « désirer, mais les salariés, n'étant pas plus mal partagés à « ce point de vue que la grande majorité de ceux qui les « emploient, supportent sans trop de récriminations ces « conditions d'existence un peu dures. » (2).

Ces relations vraiment patriarcales ont-elles été modifiées depuis la guerre ? Il est possible de l'admettre, pour certains pays du moins. Par contre, la condition matérielle du travailleur rural s'est franchement améliorée. Son salaire atteint presque toujours, quand il ne le dépasse pas,

(1) Enquête de 1912, *Op. cit.* Monographie du Lot-et-Garonne.

(2) Enquête de 1912. *Op. cit.* Monographie de la Corrèze, confirmée sur ce point par beaucoup d'autres, notamment celles du Tarn, des Hautes-Alpes, du Finistère, des Hautes-Pyrénées, de l'Aube, du Cantal, de la Lozère.

celui de son camarade de la ville. Les dernières statistiques de 1922 sont, en cette matière, particulièrement intéressantes. Elles montrent qu'après le grand relèvement de la période 1915-1920, qui atteignait en moyenne 300 % et même parfois 400 %, les salaires se sont stabilisés à ce taux (1). En quelques endroits l'augmentation a dépassé toute mesure. En voici un exemple donné à la Semaine Sociale de Toulouse, en juillet 1921, par M. Maurice Anglade, président de l'Union des Associations Agricoles du Plateau Central. Dans cette région, aux dernières lous de domestiques, disait-il, on ne trouvait pas de maîtres-valets à moins de 3.500 francs ; un bouvier se payait 3.000 francs ; les seconds et les moindres domestiques, 2.200 francs ; une ménagère, 2.400 francs ; un berger, 4.000 francs. Si l'on ajoute à l'importance du salaire la valeur de leur entretien, on arrive à cette conclusion, que la situation matérielle d'un domestique de ferme est très supérieure à celle de bien des fonctionnaires des Ponts-et-Chaussées, de l'Enregistrement, de la Magistrature ou des Contributions directes (2).

Qu'en conclure ? Sinon que l'ouvrier des campagnes jouit d'une situation privilégiée. En attendant l'ascension sociale, qui le conduira à la situation de propriétaire ou d'exploitant, il mène une vie laborieuse, certes, mais très fortement

(1) *La Main-d'Œuvre agricole*, octobre 1922, avril 1923.

AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, 1923, p. 207 et suiv.

La source de ces renseignements réside dans les arrêtés préfectoraux pris en application du décret du 27 mai 1915 relatif à l'exécution de la loi du 15 juillet 1914 sur les accidents du travail dans les exploitations forestières.

Pour le Rhône, le dernier arrêté est du 29 mai 1920. Il fixe à 18 fr., pour une journée de 10 heures, le salaire moyen des ouvriers agricoles.

(2) Au XI^e Congrès national des Syndicats agricoles, tenu à Rodez (9-11 juin 1922), M. Maurice Anglade cita des chiffres encore plus élevés : « Certains salaires de nos domestiques ont atteint 7.000 francs, tous frais d'entretien et de nourriture payés... »

La Main-d'Œuvre agricole (avril 1923) donne des exemples analogues :

Aisne. — A Coucy-le-Château : un charretier, 400 fr. par mois ; un homme à toutes mains, 15 fr. par jour, avec logement et jardin.

Seine-et-Marne. — A Moulin-sous-Touvent : un homme, 14 fr. par jour, logé, avec soupe matin et soir.

CONTRA : La légende des hauts salaires agricoles, *Le Peuple* du 7 avril 1923.

rémunérée. Toujours, il a les moyens et, d'ordinaire, il possède la prévoyance et l'énergie nécessaire pour sortir « à la force du poignet » du salariat, qui n'est pour lui qu'un état transitoire. L'entraver dans cette marche vers l'indépendance par un gros prélèvement sur son salaire au détriment de ses facultés d'épargne, canaliser ses ressources dans les caisses d'un régime d'assurance obligatoire serait à la fois une erreur politique et une faute sociale.

Les agriculteurs constituent donc dans le pays un groupe d'une nature toute particulière. Le législateur doit les laisser vaquer sans contrainte à leur œuvre de paix. « La fièvre, « qui parfois ronge les autres, n'a pas de prise sur eux. Ils « sont comme ces globules du sang, dont la science nous a « dévoilé le mystère, et qui, dans le désarroi de l'organisme « malade, accomplissent spontanément et sans défaillance « leur fonction tutélaire, rejetant ou absorbant les germes « morbides qui portent dans nos veines des semences de « mort. » (1).

Oui, mais si l'on a recours à d'autres témoignages, si l'on considère l'envers du décor, la scène change, et il semble alors plus difficile d'opposer « la paix » et la prospérité des campagnes à « la misère sordide des faubourgs ». Dès 1897, Jaurès faisait entendre sa voix pour rallier au socialisme les ouvriers agricoles ces « prolétaires des prolétaires », « humbles, usés, dépendants qui enfouissent tout leur travail dans la terre d'autrui en attendant qu'on enfouisse « leur corps dans la seule terre commune ». Plus récemment, M. Compère-Morel les qualifiaient encore de « domesticité asservie », de « bétail humain » écrasé par l'exploitation capitaliste et dont le « niveau moral » est profondément bas.

Sous l'enflure un peu trop visible de ses discours à buts politiques, qu'y a-t-il au juste de vrai ? L'exagération est

(1) Discours d'ouverture, prononcé par le marquis de VOGUE, à l'assemblée générale annuelle de la Société des Agriculteurs de France, le 19 février 1923. Compte rendu, p. 11.

manifeste. Mais, parfois, la misère de l'ouvrier des campagnes est une triste réalité, et des écrivains, dont les idées sont bien différentes de celles de ces orateurs socialistes, n'hésitent pas à le reconnaître (1).

Quelle est au juste l'existence du travailleur de la terre ? Quelles sont ses légitimes revendications ? Dans quelle mesure a-t-il donné prise à la propagande socialiste ?

Pour les domestiques de ferme, il est un point sur lequel les avis sont unanimes. Leur logement et leur couchage sont souvent malsains et contraires aux règles les plus élémentaires de la décence et de l'hygiène. Leurs patrons le reconnaissent eux-mêmes et cette question a été plus d'une fois inscrite à l'ordre du jour de leurs congrès (2). En dépit des progrès réalisés depuis la guerre et de quelques généreuses initiatives, « la situation n'en reste pas moins, nous dit « M. Dufourmontelle, médiocre dans son ensemble et par-
« fois intolérable en certains cas ou dans certaines régions ». Dans bien des fermes, les domestiques couchent à l'étable, sur des lits fort rudimentaires et d'une propreté douteuse. Ce sont là des habitudes profondément regrettables, auxquelles on peut attribuer la mauvaise situation sanitaire de quelques-uns de nos départements agricoles.

Quant aux journaliers, leur vie n'est pas toujours le paradis que nous avons évoqué tout à l'heure. Dans les régions forestières, surtout dans la Nièvre, dans le Cher, dans le nord de l'Allier et dans les taillis du Limousin, où les feillardiers fabriquent des piquets, des échelas

(1) SOUCHON, *Op. cit.*, Pierre VALDOUR, « L'ouvrier agricole », observations vécues, 1919.

(2) Voir notamment : Congrès de l'Agriculture française : 1919, rap. BRANCHER et VUIGNER sur le problème de la main-d'œuvre agricole, p. 52. 1922, Nancy, rap. DUFOURMONTTELLE sur le logement des salariés agricoles, p. 171. 18-19 mai 1923, Paris, le problème du logement à la campagne.

SOUCHON, *Op. cit.*, p. 292, 399 et suiv. — AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, 1912, p. 231 ; *Op. cit.*, 1923, p. 273, 188 et suiv.

Nous rappelons que la question du couchage des ouvriers agricoles a été l'objet d'une recommandation à la Conférence internationale du Travail d'octobre 1921, malgré l'opposition des délégués français.

de toutes sortes et des lattes pour l'encerclage des tonneaux, on se trouve en présence de travailleurs qui sont des salariés purs. Bien peu ont le lopin de terre, la propriété parcellaire qui leur donne l'espoir de sortir un jour du salariat. Au chantier, où ils travaillent sous la surveillance d'un contremaître, ils se livrent à une tâche très fatigante pour une rémunération autrefois fort modique (1).

La vie de famille, il est vrai, existe pour eux, avantage indéniable sur les domestiques de fermes, que leur état de dépendance condamne au célibat. Ils la paient, d'ailleurs, par bien des fatigues. Leur logis est souvent éloigné du chantier, de sorte qu'à une journée de travail assez longue s'ajoute parfois une course très pénible pour aller à l'endroit où les équipes se forment. Au surplus, les misères, qu'une semblable condition comportent pour l'ouvrier, se trouvent aggravées par la précarité de ses occupations. L'alternance des saisons, en effet, ramène périodiquement le chômage, et laisse l'ouvrier sans ressources.

La situation est la même pour le travailleur des champs embauché dans les centres de grande culture du Nord ou de la région parisienne. Ici la ferme s'est rapprochée de l'usine, avec cette différence que les conditions du travail y sont plus dures et plus incertaines. On y trouve un nombreux personnel qui, encadré par des chefs d'équipe, est aussi éloigné du patron que, dans l'industrie urbaine, les salariés le sont de leurs maîtres.

Dans la viticulture méridionale, bien que l'ouvrier y soit plus fréquemment qu'ailleurs propriétaire, on voit également de grands domaines, de vastes exploitations, qui sont de nature à engendrer l'esprit de prolétariat.

Il ne faut pas s'étonner, dès lors, que la passivité des travailleurs des campagnes ait bien souvent fait place à l'indiscipline et à l'esprit révolutionnaire le plus

(1) SOUCHON, *Op. cit.*, p. 135, 155, 168 et passim.

AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, 1912, p. 253.

désordonné. Que l'on consulte les statistiques publiées par le ministère du Travail, et l'on verra que les villes n'ont pas le monopole des coalitions ouvrières. Depuis 1890 des syndicats se sont organisés dans les campagnes. Dans le Nivernais nous trouvons le centre très actif de la fédération nationale des bûcherons ; de Perpignan à Arles, un grand nombre de travailleurs du vignoble languedocien ont formé des associations d'ouvriers viticoles ; et les domestiques et les journaliers de la région parisienne les ont rapidement imités. La concentration de tous les effectifs ne tarda pas à s'opérer et, avant 1914, trois groupements avaient donné leur adhésion à la C. G. T. : la Fédération agricole de la région du Midi, la Fédération nationale des horticulteurs et le Syndicat général des vignerons de la Champagne. Parallèlement à ce mouvement à qui elles donnaient, d'ailleurs, fréquemment naissance, les grèves, dont le sabotage n'était nullement exclu, se multipliaient.

Les hostilités vinrent naturellement calmer cette effervescence révolutionnaire. En 1919, elle reprit plus fort que jamais (1). Après le Congrès de Lyon (13-14 septembre 1919) et celui de Limoges (4-6 avril 1920), la C. G. T. est parvenue à constituer la fédération nationale des travailleurs de l'agriculture (2) qui comptait, au 1^{er} septembre 1920, 328 syndicats groupant environ 30.000 membres. La proportion des syndiqués par rapport aux 2.500.000 travailleurs masculins de l'agriculture est faible, sans doute ; mais l'action d'un syndicat s'étend bien au delà du cercle de ses adhérents et son existence dénote un esprit de classe indéniable.

Ainsi, l'industrie urbaine n'aurait pas le triste privilège

(1) *Etudes*, 20 novembre 1919, « L'agitation agraire : I. La bataille pour le paysan » ; 5 janvier 1920, « II. Le programme, la propagande », par L. BARDE.

Information sociale du 16 janvier 1921 : « La classe paysanne est-elle une force révolutionnaire ? » AUGÉ-LARIBÉ. *Op. cit.*, 1923, p. 193 et suiv.

(2) Cette fédération a été entendue par la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales de la Chambre des députés à l'occasion de son enquête sur les Assurances sociales.

de posséder un prolétariat malheureux, indiscipliné et prêt à la révolte. Les campagnes, elles aussi, ont leurs tares, et il y a un travailleur de la terre qui, rivé sans espoir à une condition misérable, offre une proie tentante et facile à saisir à la propagande socialiste.

Nous voilà loin, vraiment, de l'image esquissée tout à l'heure, de cette classe paysanne qui, fortement ancrée aux traditions de l'ordre par le régime de la propriété individuelle, constitue la sauvegarde de la France entière. La tranquillité des campagnes serait-elle une fable sans consistance, une vieille légende constamment démentie par les faits ?

Les deux tableaux, malgré leur dissemblance, sont exacts l'un et l'autre, bien que le premier soit, en général, plus conforme à la réalité. Ou plutôt, comme le faisait remarquer tout récemment un spécialiste des questions agricoles, dont le talent et la compétence donnent une singulière valeur à ses jugements, ces descriptions si opposées se complètent. « Nier qu'il existe un prolétariat agricole, c'est se boucher les yeux devant la réalité » ; mais il se localise dans un petit nombre de régions que nous avons passées en revue, il y a un instant, et en dehors desquelles il est introuvable. « En réunissant toutes ces régions agricoles, où les ouvriers sont assez nombreux pour que l'on puisse dire qu'il y existe un prolétariat rural, on n'arrive qu'à une proportion bien faible par rapport à l'ensemble du pays. » (1) « A la campagne, il n'y a qu'une chose qui compte et qui classe l'homme, c'est la propriété de la terre ». Or, il en est bien peu qui, ne la possédant pas, n'ont pas même l'espérance d'acquérir un jour le sol qui les élève dans la hiérarchie paysanne. « Pour se sentir cultivateur propriétaire, il n'est pas nécessaire d'en posséder beaucoup, et en sens inverse pour se classer soi-même parmi les ouvriers il faut avoir vraiment perdu tout espoir de parvenir à l'indépendance que l'on attend de la propriété. »

(1) AUGÉ-LARIBÉ. *Op. cit.*, 1923, p. 184-192.

Devons-nous, pour cela, priver la population agricole du bénéfice des assurances sociales ? Une semblable conclusion serait un peu hâtive. Assurément le régime de contrainte qu'elles comportent, la discipline étroite qu'elles entraînent pour la prévoyance individuelle, semblent peu conformes aux exigences de nos campagnes. Par contre, nous avons vu qu'il existait dans quelques-uns de nos villages un prolétariat, peu nombreux sans doute, mais dont il serait profondément injuste de méconnaître les besoins. Cette considération à elle seule nous empêcherait de clore la difficulté par une fin de non-recevoir absolue. Mais il nous faut aller plus loin. Dans toute cette étude, nous nous sommes contentés de considérer l'habitant des campagnes chez lui, dans le cadre de ses occupations et de ses goûts, comme s'il était destiné à rester perpétuellement dans son village. Il n'en est pas ainsi dans la réalité. Les statistiques que nous avons placées en tête de cette étude le montrent, sans contestation possible : les champs se vident peu à peu au profit des villes. Dans ces conditions, est-il possible d'exclure les campagnes d'un régime d'assurance sociale, alors que les effectifs des travailleurs salariés diminuent chaque jour, et que le problème de la main-d'œuvre agricole se pose de la façon la plus angoissante ?

Ce sont, en effet, les ouvriers et les domestiques agricoles qui fournissent les plus forts contingents à l'exode rural. M. Ruau, lui-même, si catégorique lorsqu'il affirme que l'ouvrier agricole se transforme en petit propriétaire, met une restriction soudaine à ses déclarations. « Du reste, » ajoute-t-il, s'il n'émigre pas, c'est à cause de l'espoir qu'il « a de s'installer à son compte. » Lorsqu'il n'y parvient pas, il quitte sans regret le dur travail de la terre pour la ville, où il trouve une existence plus facile et souvent une occupation mieux rémunérée. Parfois même, le lopin de terre que le journalier possède ne suffit pas à le préserver de l'étreinte de la « ville tentaculaire ». Lorsqu'il désespère d'arriver à l'indépendance complète, il réalise toutes ses ressources et s'installe dans la localité urbaine la plus proche.

Le prolétariat rural disparaît donc au fur et à mesure qu'il se forme. Ses effectifs vont grossir soit les rangs du patronat agricole, soit la plèbe urbaine et d'ici à peu d'années, si le mouvement se poursuit sans arrêt, on doit prévoir la disparition complète de cette classe de la société paysanne. Les statistiques agricoles de 1882 et 1892 (1) donnent, sur ce point, les précisions les plus inquiétantes. Elles sont, il est vrai, contemporaines de la grande crise qui faillit mettre en péril l'agriculture française, et donna une vive impulsion à la désertion des campagnes. Les tendances qu'elles révèlent n'en sont pas moins certaines. Voici, d'ailleurs, les chiffres :

	1882	1892
Chefs d'exploitation	3.460.600	3.604.789
Auxiliaires et salariés	3.452.904	3.058.346

On le voit, au cours de ces dix années, le salariat agricole a perdu près de 400.000 individus, perte qui n'a profité que jusqu'à concurrence de 150.000 environ à la classe patronale. Le reste est allé à la ville et ce déficit a porté principalement sur les journaliers agricoles qui ont diminué, d'une façon ou de l'autre, de plus de 270.000 individus, soit une proportion de 18 % de leurs effectifs. Comme nous le faisons pressentir tout à l'heure, les journaliers propriétaires, eux-mêmes, n'ont pas été épargnés par cette vague de découragement qui portait le travailleur de la terre à la ville. Leur nombre qui était de 1.134.490 en 1862, avait passé à 727.374 en 1882, et

(1) Statistiques agricoles de 1882 et de 1892, Paris, Imp. Nationale. Voir leur analyse dans SOUCHON, *Op. cit.*, p. 14 et suiv. ; dans AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, 1912, p. 132.

Ces statistiques, un peu anciennes, sont les seules qui donnent des renseignements détaillés sur l'agriculture française. Leurs procédés de classification étant très différents de ceux du recensement de 1911, il est impossible de comparer leurs résultats.

Bien que les statistiques de 1911 soient moins rigoureuses, nous avons dû précédemment leur donner la priorité, car elles sont plus récentes et ont servi à constituer les bases actuelles du projet de Loi sur les assurances sociales.

descendit à 588.950 en 1892, réduction beaucoup plus forte que celle infligée aux effectifs des journaliers non-propriétaires. On peut l'expliquer, dans une certaine mesure, par l'accession de l'ouvrier à une exploitation agricole suffisamment importante pour absorber toute son activité. Ce mouvement est même très actif, s'il faut en croire l'enquête publiée en 1912, que nous avons citée plus haut. Mais son importance est hors de proportion avec la réduction que nous révèlent les vieilles statistiques agricoles.

La situation est donc des plus graves. A certains endroits elle est particulièrement inquiétante. Dans le Plateau Central notamment, elle est bien faite pour retenir l'attention de tout observateur du mouvement social, car c'est une des régions de France les plus éprouvées par le fléau de l'émigration. « Le seul département de l'Aveyron, nous dit M. Maurice Anglade, ne comprend pas moins de 100.000 de ses « enfants en résidence à Paris, et c'est là un chiffre considérable si l'on songe que l'ensemble de la population de « ce département ne dépasse pas 300.000 habitants. » (1).

La crise n'a fait qu'empirer depuis la guerre. Nous avons fourni plus haut quelques brèves données sur les pertes glorieuses, mais singulièrement lourdes, que les hostilités vinrent infliger à notre agriculture. Elles ont entraîné un déficit immédiat qui se chiffre, comme nous l'avons vu, à 1.200.000 environ. Or, cette diminution n'est pas la seule. L'exode rural a, parallèlement à la guerre, exercé ses ravages pour vider nos campagnes de ses travailleurs les plus vigoureux, à un moment où leurs bras étaient plus utiles que jamais. Quel est le nombre de ceux qui ont quitté la terre ? Il est malaisé de le déterminer, mais il atteint vraisemblablement le chiffre de 4 à 500.000 hommes ou femmes attirés à la ville par l'appât des hauts salaires et par les avantages de toutes sortes que leur présentait l'industrie urbaine. Au total, nos campagnes auraient perdu au moins un *million et demi* de

(1) Maurice ANGLADE : *Semaine Sociale de Metz*, 11 août 1919.

leurs travailleurs, soit près de 30 % de l'ensemble de leurs travailleurs masculins (1).

Les causes de ce mouvement ne sont pas difficiles à découvrir et, d'ailleurs, ce sont toujours les mêmes qui agissent.

Les salariés agricoles constituent, pour l'industrie et le commerce urbain, « l'armée de réserve » des travailleurs non qualifiés où ils viennent puiser leurs effectifs d'ouvriers et d'employés, dans la mesure de leurs besoins. La guerre les ayant privés d'une partie importante de leur personnel, ils s'adressèrent naturellement à l'agriculture pour combler ce vide. Au surplus, un véritable drainage s'est opéré dans les populations voisines des grands chantiers de travaux publics et dans celles que les entrepreneurs des régions libérées exploitent pour y recruter la main-d'œuvre. L'Aisne, les Basses-Alpes, le Cantal signalent ce fait nettement observé (2).

Enfin, des mesures législatives récentes sont encore venues compliquer le problème en diminuant le rendement du travail dans l'industrie urbaine. La loi de huit heures a forcé les industriels à augmenter les cadres de leur personnel, et l'agriculture en a subi le contre-coup immédiat. Ce sont les chemins de fer surtout qui, en cette occasion, se sont montrés de redoutables concurrents pour elle. En avril 1921 l'effectif de leurs agents avait augmenté de 110.800 par rapport à 1913 (3), et cette augmentation s'opéra surtout au détriment des campagnes, s'il faut en croire un préfet qui écrivait à une compagnie de chemins de fer, que « si elle continuait à drainer les ruraux, le jour arriverait vite où la population ouvrière de la campagne serait tellement réduite que la terre ne pourrait plus être cultivée » (4).

(1) Les articles déjà cités de la *Main-d'Œuvre agricole*, appuyés sur une documentation très précise, ramènent le déficit au chiffre de 900.000. Même si cette appréciation est exacte, la situation n'en reste pas moins d'une gravité sans précédent.

(2) Enquête de la *Main-d'Œuvre agricole*, décembre 1920, janvier, février, mars, avril 1921.

(3) Rapport de M. MUSSAT au Conseil Supérieur des Chemins de fer ; analyse de LIESSE dans l'*Economiste Français* du 5 août 1922, P. PIC, *Revue des questions ouvrières*, 10 avril 1923, *Rev. pol. parlem.*

(4) *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1922, R.-G. LÉVY : La loi de 8 heures jugée par les faits.

Bref, à l'heure présente, il est certain que l'agriculture n'a plus assez de bras pour produire et pour nourrir le pays. Dans l'Ain, c'est plus de 9.000 travailleurs qui manquent. C'en est plus de 5.000 dans l'Aube, plus de 7.500 dans la Charente et près de 10.000 dans la Dordogne. Le déficit est évalué à 7.365 hommes dans la Drôme, à un cinquième de la population active dans le Gard, à près de 9.000 dans l'Indre... etc... (1). On pourrait multiplier à l'infini ces exemples qui, tous, prouvent un fait dont la gravité s'impose à l'esprit le moins averti, et qui est à l'ordre du jour de tous les congrès agricoles (2) : l'agriculture française est en péril faute de main-d'œuvre. M. Caziot le proclame dans la « Terre à la famille paysanne » : « Il ne s'agit plus, dans maintes contrées, de savoir cultiver, « il faut d'abord pouvoir... Au point de vue foncier comme au « point de vue agricole il n'est plus à l'heure actuelle, qu'une « seule question vraiment importante, c'est la question de la « population ». Elle peut s'énoncer sous la forme suivante : comment 3.800.000 hommes arriveront-ils à nourrir 39 millions d'habitants, alors qu'avant 1914, 5.300.000 y arrivaient à peine ?

Dangereuse pour le pays tout entier, cette crise rend particulièrement critique la situation de la moyenne culture qui constitue la base même de notre économie agricole. Les très petites exploitations, en effet, si la désertion des campagnes les laisse substituer, ne seront guères atteintes. Chez elles, c'est le cultivateur qui fournit avec les siens presque tout le travail. Quant aux grandes, l'emploi de machines y est relativement facile et pourra suppléer la main-d'œuvre. Dans la moyenne culture, au contraire, la situation est sans issue : il y faut des ouvriers, car l'usage des machines y est singulièrement onéreux (3). Maintenant, d'ouvriers agricoles on n'en trouve nulle part.

(1) *La Main-d'Œuvre agricole, loc. cit.*

(2) 1919, I^{er} Congrès de l'Agriculture française ; 20 juillet 1921, Congrès agricole de Metz ; 9-11 juin 1922, XI^e Congrès national des Syndicats agricoles de Rodez ; 22-26 mai 1923, XI^e Congrès international d'Agriculture, Paris.

(3) *Сочин. Op. cit.*, p. 92.

Comment résoudre ce problème d'où dépend le salut du pays ? Assurément, on ne voit pas de solution totale vraiment efficace. A côté des causes économiques qui engendrent l'abandon de la terre, de l'inégalité sociale qui pousse à la ville le travailleur des champs, il est bien des causes morales qui tendent à accentuer ce mouvement. Un fait n'en est pas moins certain : quand l'ouvrier rural jouira, dans sa profession qui diffère sur bien des points de celle du travailleur urbain, d'une facilité d'existence égale à celle dont ce dernier profite, la solution de la difficulté sera proche. M. J.-H. Ricard le déclarait déjà, pendant la guerre, dans sa splendide campagne pour la sauvegarde de l'agriculture, qui lui apparaissait comme le facteur essentiel de la défense nationale. Il ne faut plus qu'il soit permis de dire avec M. Hano-taux : « Le paysan quitte la campagne, parce que la campagne chasse le paysan » (1). On doit rendre l'ouvrier agricole content de son sort et en faire le plus heureux des travailleurs. Sa mentalité, d'ailleurs, a bien changé depuis un siècle. L'instituteur, le service militaire l'ont détaché de la terre. Ce n'est plus un paysan enraciné dans le sol qui l'a vu naître. C'est un cultivateur pour qui sa profession est un métier comme un autre, et qu'il n'hésite pas à quitter, lorsque son intérêt le lui conseille.

S'il en est ainsi, un programme s'impose. Il faut assurer aux travailleurs de la terre des avantages équivalents à ceux que l'on accorde à leurs camarades de la ville. Or, s'il est un domaine où cette politique est de première nécessité, c'est certainement dans celui de l'assistance et de la prévoyance sociale (2). Sans doute, plus qu'un autre le paysan sait se passer de l'appui des pouvoirs publics et de l'intervention de la charité officielle. Comme les faits que nous avons exposés plus haut le démontrent surabondamment, il règne dans nos classes paysannes une prévoyance individuelle et spontanée

(1) *Echo de Paris*, 25 septembre 1917.

(2) Jules MÉLINE, *le Retour à la Terre*, 1905, p. 170 et suiv.

qui fait la fortune de notre nation, et que bien des peuples nous envient. Il existe, pourtant, dans nos campagnes une minorité de déshérités, des salariés pour la plupart, qui, soit par imprévoyance, soit par une disgrâce de la fortune, tombent dans la misère. La ville est un Eden pour eux : s'ils sont malades, si la vieillesse survient, si leurs charges de famille dépassent leurs ressources, ils y trouvent la plus large assistance, alors qu'à la campagne ils sont laissés à eux-mêmes et sans ressources (1). Le bureau de bienfaisance, les dispensaires, les innombrables sociétés privées sont là, pour leur prêter leur appui. Du reste, ce n'est pas seulement sur ces déchets des campagnes, que la ville exerce ce genre d'attrait. Il y a, dans nos villages, des milliers de jeunes gens qui se jettent sur les professions où ils trouvent des garanties pour leur avenir. Les chemins de fer, l'administration, l'industrie même (car les œuvres de patronage y sont nombreuses) les accueillent dans leur personnel. Et ce qui les séduit « ce n'est pas la fonction ni même le traitement », « c'est la retraite ; ils sacrifient tout pour décrocher cette timbale merveilleuse » (2).

Il serait donc singulièrement injuste de priver l'agriculture du bénéfice d'une réforme sociale quelconque, dont la ville profiterait sans restriction. Une semblable exclusion serait, au surplus, particulièrement dangereuse pour l'économie nationale tout entière, car elle serait une prime désastreuse à la dépopulation des campagnes. A l'heure actuelle surtout où la crise de la main-d'œuvre sévit cruellement, où l'industrie

(1) On doit noter, cependant, qu'un certain progrès a été réalisé depuis les lois du 15 juillet 1893 (Assistance médicale gratuite), du 14 juillet 1905 (Assistance obligatoire aux vieillards infirmes ou incurables indigents) et enfin depuis celle du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. Mais la première laisse place à beaucoup d'arbitraire, la seconde ne comporte que des allocations insuffisantes. La dernière, comme nous le verrons, n'a pas été appliquée. Il reste donc beaucoup à faire.

(2) Dans la très belle étude empreinte, du reste, du pessimisme le plus désabusé, que M. Daniel HALÉVY a consacrée aux paysans du centre, nous trouvons de quoi illustrer ces paroles de M. Méline. Il y met en scène quelques superbes types de terriens dont il nous montre à la fois la grandeur et les faiblesses. L'un d'eux, un ancien journalier propriétaire, est parvenu, après de longues années d'efforts, à une indépendance complète. Par son labeur acharné, il a conquis plus que l'aisance :

risque d'enlever à l'agriculture ses derniers enfants, si elle parvient à sortir du marasme où elle languit depuis de longs mois, une pareille erreur produirait les plus navrants résultats.

Nous sommes parvenus au terme de cette trop longue étude sur la structure et les besoins des classes paysannes. Il nous est possible, maintenant, de répondre à la question que nous nous sommes posée au début de notre travail. Nous nous sommes demandé, s'il existe en agriculture un prolétariat véritable, dont l'imprévoyance habituelle rende nécessaire un régime d'assurances sociales.

Voici, semble-t-il, quelle réponse nous pouvons donner.

Il est un point certain. Si le législateur, comme il en est question, au moment présent, jette les bases d'une vaste institution où l'ouvrier urbain trouvera toujours un asile assuré contre les risques de l'existence, tout ce que nos campagnes comptent encore de salariés s'évadera vers les villes, si elles ne participent pas à ces avantages. Quand, à l'appât des hauts salaires, s'ajoutera celui d'une pension de vieillesse ou d'invalidité, de soins et d'allocations dispensés largement en cas de maladie, ce sera, en effet, une attirance formidable à laquelle nos villages ne pourront résister.

On doit aller plus loin, d'ailleurs, et il faut voir, comme le fait M. Méline, un excellent moyen de lutter contre l'abandon de la terre, dans une grande organisation de prévoyance capa-

la fortune. Mais la longue carrière de ce travailleur obstiné se clôt pour lui par la plus pénible des humiliations. Faute d'ouvriers, il est obligé d'abandonner une exploitation qu'il espérait sauver de la ruine. Laissons, d'ailleurs, parler M. Halévy : « Le 26 juin 1921, je reçois de M. Norre, une lettre dont j'extrais ces lignes : « La main-d'œuvre est introuvable, les lois dites *sociales* ont fini par vider les « campagnes, la ville a tout pris sauf quelques bêtes qui vous demandent des « prix fous pour un travail qui constitue l'entrepreneur en perte... je suis décidé « à ne cultiver de terrain que juste pour les besoins familiaux... Vous compren- « drez, cher Monsieur; que ce n'est pas sans un serrement de cœur et un formidable « regret, que je me résigne à laisser la terre en friches », Ainsi, nous perdons « un gros producteur et cent trente hectares de terre. » Daniel HALÉVY, *Visites « aux Paysans du Centre*, 1921, Delagrave, p. 142 en note.

ble de rassurer le cultivateur sur son sort, et de lui donner le sentiment de sécurité qu'il n'a pas toujours dans son village. « Quand on pourra lui dire : il dépend de toi, maintenant, avec « un peu de prudence, de jouir des mêmes avantages que les « gens des villes sans abandonner ta profession ; tu as le « choix de travailler jusqu'au bout pour augmenter ta petite « fortune ou de te reposer avec une pension assurée quand la « vieillesse frappera à ta porte, on peut être certain qu'il « n'aura plus la tentation d'abandonner sa vie d'indépendance et de liberté pour se mettre le collier au cou » (1).

Ainsi, en agriculture, les assurances sociales auront un but différent de celui qu'on leur assigne pour l'industrie des villes. Pour nos campagnes ce qui doit passer au premier plan des préoccupations du législateur, ce n'est pas de combattre l'imprévoyance d'un prolétariat, qui n'est qu'une faible minorité ; c'est de fixer à son village cette fraction un peu flottante de nos populations rurales, qui a une trop forte tendance à le quitter. D'aucuns estiment que le meilleur moyen de mener à bien cette tâche est de favoriser par des mesures législatives l'accession du travailleur à la propriété (2). Le jour, en effet, où il sera à la tête d'une petite exploitation autonome et prospère, le problème de l'exode rural ne se posera plus. Ses goûts, du reste, et son caractère l'y poussent d'une façon certaine. Ce qu'il faut redouter dans un système d'assurance sociale, c'est donc un régime qui, très rationnel peut-être pour un prolétariat urbain, risquerait de retarder cette ascension sociale nécessaire et bienfaisante.

Bref, les assurances sociales comporteront, en agriculture, des modalités toutes particulières. Leur organisation aura plutôt la forme d'une caisse d'épargne perfectionnée adaptée à tous les besoins des populations rurales, que d'un mécanisme rigide qui, pour fabriquer des rentes à fonds perdus, engloutira des capitaux, qui auraient trouvé ailleurs un emploi

(1) MÉLINE. *Op. cit.*, p. 180.

(2) CAZIOT, *La Terre à la Famille Paysanne*, 1919, Payot. — VICTOR BORET, *Pour la Terre et par la Terre*, 1921, Payot.

beaucoup plus fructueux. Elle devra, d'une façon souple et sûre couvrir tous les risques encourus par le travailleur de la terre : maladie, vieillesse, invalidité, charges de famille ; elle devra également donner une vive impulsion au mouvement spontané, qui porte le travailleur à la propriété et à l'indépendance.

Si une réforme d'aussi large envergure est sagement exécutée, elle sera avantageuse pour le pays tout entier et spécialement pour l'agriculture. Sans doute, elle entraînera quelques charges pour la production agricole ; mais les sacrifices, qui en résulteront pour les employeurs, seront grandement compensés par la stabilité de leur personnel, l'abondance de la main-d'œuvre et surtout l'équilibre de nos populations paysannes.

Au reste, les représentants les plus autorisés de l'agriculture française se déclarent prêts à tout tenter pour enrayer l'exode rural et pour conserver le cultivateur à son village. Comme M. Delalande, président de l'Union Centrale des Syndicats agricoles, le déclarait à Rodez, en juin 1922 : « Il faut tout « faire, ne reculer devant aucun sacrifice pour prévenir cette « désertion des campagnes, qui sonnerait dans les circons-
« tances critiques que nous traversons le glas de la
« France » (1).

(1) XI^e Congrès national des Syndicats agricoles, Rodez, 9-11 juin 1922.

DEUXIÈME PARTIE

Le Régime des Assurances sociales en Agriculture

Nous voilà donc fixés sur les principes du problème qui nous intéresse : les assurances sociales fonctionneront en agriculture, mais dans un autre but et avec des modalités d'application différentes de celles que l'on envisage pour l'industrie urbaine.

Afin de détailler l'organisation technique, qui semble le mieux convenir aux besoins très particuliers des populations rurales nous pourrions la considérer d'une façon purement abstraite. Mais un pareil procédé serait un peu fastidieux et didactique. Il présenterait, de plus, le très grave inconvénient de nous laisser ignorer comment la question s'est posée sur le terrain de la réalité.

Or, au moment présent, le problème des assurances sociales se place au premier plan des préoccupations du législateur et du public. Il est, on peut le dire, sorti du domaine des discussions doctrinales. Pour le résoudre on a élaboré des formules très ingénieuses qui, d'ici à quelques années, auront engendré des lois positives. En attendant le vote du Parlement, elles passionnent l'opinion et ont suscité les controverses les plus vives et les plus intéressantes.

La meilleure des méthodes, que nous puissions adopter, est donc la suivante : nous allons étudier le programme qui vient d'être mis à jour, et les institutions de prévoyance dont il est question de pourvoir l'agriculture. En démontant les rouages de ce mécanisme, il nous sera facile de préciser une à une, les difficultés qui seront inévitablement soulevées. Nous essayerons, au moins d'une façon provisoire, d'esquisser des solutions pratiques. De la sorte, nous verrons d'où l'on vient, où l'on en est arrivé, et dans quelle direction on est sur le point, vraisemblablement, de s'orienter.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il ne sera pas inutile d'indiquer, dans un chapitre préliminaire, à la suite de quelle évolution on s'est occupé des assurances sociales en agriculture.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

Comment le Problème s'est posé devant le Parlement et l'Opinion agricole

SOMMAIRE

Le programme social des syndicats agricoles :

- I. *Les retraites agricoles* : Essais d'organisation spontanée. La loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes : ses travaux préparatoires et l'opinion agricole ; son économie ; le programme de l'Union Centrale des syndicats agricoles : son échec. Conclusion.
- II. *Le projet de loi sur les assurances sociales* : ses prolégomènes ; propositions GRINDA et PATUREAU-MIRAND ; le projet gouvernemental : son élaboration ; son économie. L'enquête de la commission ; les dépositions des groupements agricoles ; le programme des agriculteurs ; la proposition de GAILHARD-BANCEL ; congrès de Nancy et de Rodez. Les travaux de la commission et le rapport GRINDA.

Division.

Il y a longtemps déjà que la question de la prévoyance dans les campagnes, est à l'ordre du jour des congrès syndicaux agricoles. Lorsqu'on parcourt leurs comptes rendus, on constate que la crise de la main-d'œuvre et la nécessité des retraites, pour lutter contre l'abandon des campagnes,

n'avaient pas échappé aux regards clairvoyants de ceux qui présidaient à ce mouvement si fécond. A leurs yeux, du reste, l'organisation professionnelle agricole devait être, avant tout, un noyau d'œuvres sociales capable de propager dans nos villages les initiatives bienfaisantes. M. Emile Duport, le fondateur de l'Union des Syndicats du Sud-Est, qui incarne vraiment le type du dévouement aux classes rurales, faisait voter d'acclamations au congrès de Périgueux, en 1905, ce vœu très significatif : « Les membres du V^e Congrès national des syndicats agricoles tiennent à affirmer, dès le début de leurs travaux, que les syndicats agricoles n'ont pas pour unique objet de rendre des services matériels, mais que leur but est aussi et surtout d'améliorer la situation sociale des agriculteurs par la mutualité rurale (1) ».

Ces paroles étaient pleinement justifiées par l'activité soutenue que l'on avait déjà déployée librement pour acclimater les idées de retraite dans les populations rurales. Dès avant la loi du 1^{er} avril 1898, bien des syndicats avaient entrepris de créer des institutions de prévoyance. Les plus connues sont celles de Belleville (1888), de Montmirault (1898) et surtout de Castelnaudary (1896) dont le promoteur, le marquis de Laurens-Castelet, devait plus tard déposer à la Chambre des députés une proposition tendant à la généralisation des retraites agricoles (2). Dans cette dernière région, la société de secours mutuels, que l'on avait fondée, avait adopté la forme des sociétés approuvées ; elle avait donc droit aux subventions de l'Etat. Elle profitait, au surplus, d'importants subsides du syndicat agricole de Castelnaudary, qui s'était engagé à doubler les cotisations. Les retraites servies par ces caisses étaient modiques, deux à trois cents francs au plus, mais elles dénotaient l'esprit de solidarité de leurs organisateurs.

(1) V^e Congrès des Syndicats agricoles. Périgueux, mai 1905. *Compte rendu*, p. 402.

(2) Propos. de Laurens-Castelet, 25 juin 1903 (Doc. de la Chambre des députés, sess. ord. 1903, annexe 1.068, p. 958). Voir son analyse dans *Syndicats, Mutualités, Retraites*, L. de Contenson, p. 290 et suiv.

La loi du 1^{er} avril 1898 qui, jusqu'au vote des assurances sociales, constituera la charte de la prévoyance, vint accélérer ce mouvement spontané. Dès sa promulgation, l'Union centrale des syndicats agricoles discernait sa très grande portée sociale, et deux ans plus tard au Congrès des syndicats agricoles, c'était son président, M. Delalande qui parlait de la question des retraites dans un véritable discours-programme, et montrait la voie qui s'ouvrait devant eux. Il leur donnait en exemple la caisse de l'Union du Sud-Est qui, avant la guerre, fit preuve de la plus grande vitalité. Ce fut le point de départ d'une propagande très active qui, fortement appuyée par la mutualité française, ne cessa plus dorénavant de s'exercer.

Au Congrès d'Arras (1), en 1904, M. E. Voron, secrétaire général de l'Union du Sud-Est, affirmait que l'organisation des retraites apparaissait comme un besoin primordial, et M. Mabillean, représentant de la Mutualité, après quelques discussions, fit voter par l'assemblée un vœu dont la teneur montrait toute la confiance qu'il accordait aux groupements agricoles pour l'accomplissement de cette tâche (2).

Ainsi, les agriculteurs s'efforçaient de réaliser librement un programme qui, à cette époque, était à l'ordre du jour de la Chambre des députés depuis quelques années déjà. Etant donnés leur esprit d'indépendance et aussi la légitime fierté qu'ils tiraient de ces heureuses tentatives, ils devaient se montrer assez peu favorables à l'intervention de l'autorité publique dans ce domaine. Ils entendaient s'organiser chez eux, sur les bases de la liberté la plus complète. Aussi, la majorité

(1) IV^e Congrès national des Syndicats agricoles. Arras, juin 1904. Compte rendu, p. 310, 381 et suiv.

(2) Arras, *loc. cit.*, p. 392: « Le Congrès considérant que les services de Prévoyance et d'Assurances sociales peuvent être réalisés par l'association et spécialement par l'association professionnelle... que les syndicats d'agriculteurs peuvent y réussir mieux que tout autre ordre d'association, à raison de la communauté plus étroite d'habitudes et d'intérêts, à raison aussi de la multiplicité et de la variété des formes de la Mutualité auxquelles donne lieu la vie agricole... Appelle l'attention des syndicats d'agriculteurs sur le rôle très actif qu'ils peuvent jouer dans l'organisation des institutions de prévoyance et d'assurance mutuelles... »

de leurs groupements se déclara hostile au principe d'obligation, qui figurait dans le projet sur les retraites ouvrières. Tous réclamaient, dans le cas où une loi serait votée sur cette matière, que des dispositions spéciales vissent trancher les difficultés particulières, qui s'élèveraient pour les retraites agricoles. Tel fut l'état d'esprit que révéla l'enquête entreprise en 1901 à l'instigation de la Chambre des députés sur la proposition de M. de Gailhard-Bancel. Tel fut également celui qui se manifesta, en 1907, quand la Commission du Sénat entreprit un semblable travail, après avoir été saisie du texte voté par la Chambre le 23 février 1906. Le contenu du projet qu'elle avait à examiner souleva, en particulier, des protestations unanimes : il soumettait au régime de l'assurance avec versement obligatoire les petits fermiers et les métayers. On ne pouvait méconnaître d'une façon plus complète la condition véritable de ces assujettis, ni créer un régime plus difficile à faire entrer en pratique.

Pendant que ces travaux parlementaires se poursuivaient, les groupements agricoles prêtaient la plus grande attention aux débats, et tentaient de faire prévaloir leur conception. Ils demandaient que l'on tint compte du particularisme agricole, et surtout que l'on fit une très large place aux syndicats dans le mécanisme qu'il était question de créer. Tour à tour, la Société Nationale d'agriculture, la Société des Agriculteurs de France, l'Union des Syndicats agricoles dans les nombreux congrès qu'elle organisait dans toute la France, s'occupèrent du problème. Toutes consentirent à l'organisation des retraites, mais à une organisation corporative et avec un régime particulier (1).

La loi du 5 avril 1910 vint déjouer leurs prévisions en ignorant complètement l'agriculture, et en la faisant entrer,

(1) *Bulletin des Agriculteurs de France*, 1901-1906, rapport DUPORT et ROUSSELLE. IV^e Congrès des Syndicats agricoles, Arras, 1904. VORON : « La prévoyance et la mutualité dans les campagnes », p. 310. — V^e Congrès, Périgueux, mai 1905 ; BEAUREGARD : « L'organisation des retraites par les Syndicats agricoles », p. 367-554 et suiv. — VI^e Congrès, Angers, juillet 1907 ; RICARD : « Exposé sur les

sans aucun régime spécial, dans le cadre de l'organisation générale des retraites ouvrières (1). Voici, en peu de mots, l'économie de ce texte que quelques lois subséquentes sont venues, d'ailleurs, modifier et compléter (2). Sont assujettis obligatoirement tous les salariés qui perçoivent une rémunération dépassant un certain maximum, et cela quels que soient la nature des services promis et les modalités d'exécution du travail. La loi englobait donc indistinctement les travailleurs de la terre : domestiques, valets et servantes de fermes, journaliers. Mais elle passait sous silence toutes les difficultés que, pourtant, dix années de discussions et de consultations demandées aux groupements agricoles avaient portées à la connaissance du législateur. Rien sur les salaires en nature, rien sur la question des salariés occasionnels, rien surtout sur le mécanisme administratif tout particulier, que les agriculteurs réclamaient depuis si longtemps. Pour les travailleurs ruraux comme pour les travailleurs urbains, les cotisations ouvrières doivent être prélevées par le patron sur les salaires et ce prélèvement doublé de la cotisation patronale est constaté au moyen de timbres mobiles apposés sur la carte annuelle remise à chaque salarié par les soins de l'administration municipale. L'assuré a le libre choix de sa caisse. S'il n'use pas de cette faculté, il est inscrit d'office à la Caisse nationale des retraites. Lorsqu'il en profite, les caisses autorisées à recevoir ses cotisations sont : soit des sociétés de secours mutuels ou des caisses patronales ou syndicales

retraites agricoles ouvrières », p. 99 et suiv. ; DE QUATREBARBES : « Les retraites agricoles dans la région de l'Ouest ». — VII^e Congrès, Nancy, juin 1909 ; DE CLERMONT-TONNERRE : « Le projet sénatorial des retraites ouvrières et les sociétés de retraites » p. 134 et suiv.

(1) Voir sur les retraites agricoles, SOUCHON, *Op. cit.*, p. 513 et suiv. L. PECQUET, *Retraites des ouvriers agricoles*, 1902, *thèse*. — R. JAMET, *Les retraites ouvrières dans l'agriculture*, 1907, *thèse*. — F. AUCLAIR, *Les lois ouvrières et l'agriculture*, 1909, *thèse*, p. 244 et suiv. — BOUZIGUES, *L'ouvrier agricole devant les lois du travail et de la prévoyance sociale*, 1912, *thèse*.

(2) Lois du 27 février 1912, du 17 juillet 1915, du 20 décembre 1918, du 18 avril 1922.

P. PIC, *Traité élémentaire de législation industrielle*, 1922, p. 992 et suiv. : *les Assurances Sociales en France et à l'étranger*, 1913.

agréées par l'Etat, soient des caisses départementales ou régionales créées par l'autorité publique.

Signalons toutefois deux dispositions dont l'une, l'art. 36, concerne directement les agriculteurs, et l'autre, l'art. 13, présente un réel intérêt pour eux. L'art. 36 amendé en 1912, relatif aux versements des assurés facultatifs, vise, en effet, les petits fermiers et les petits cultivateurs qu'il assimile aux artisans et aux petits patrons des villes. Il contient une règle particulière aux métayers. Ceux-ci sont rangés dans le cadre de l'assurance facultative, mais avec versement obligatoire du propriétaire, qui doit doubler la cotisation librement versée par son métayer. Cette solution, en outre des objections doctrinales qu'elle soulève, est assez peu rationnelle. Elle équivaut, en fait, à l'exclusion de ceux que l'on voulait favoriser, car elle incite les propriétaires à ne choisir comme colons partiaires, que ceux qui ne font aucun versement.

Quant à l'article 13, il permet l'acquisition « d'une terre ou « d'une habitation qui deviendra inaliénable dans les conditions déterminées par la législation sur la constitution d'un « bien de famille insaisissable », lorsque la retraite en cours d'acquisition dépasse 180 francs et pour la valeur un capital du surplus. Nous trouverons dans le projet de loi sur les assurances sociales une disposition semblable. Elle est d'un intérêt primordial pour les agriculteurs, car elle permet de transformer une rente à fonds perdus en une propriété familiale. Malheureusement, l'application de ce texte a été rendue absolument impossible par son obscurité et par les lacunes des règlements d'administration publique pris en exécution de la loi.

Comme nous venons de le voir, le régime des retraites ouvrières était peu fait pour satisfaire les agriculteurs. On eut, pourtant, la surprise de les voir se mettre courageusement à l'œuvre pour l'application d'un texte qui, pendant son élaboration, avait suscité de leur part les critiques les plus justifiées (1).

(1) RICARD, La loi des retraites et les syndicats agricoles. *Rev. Pol. et Parlem.*, du 10 décembre 1912, t. IV, p. 429.

Les syndicats, en effet, jugèrent impolitique de rester dans l'inertie. Convaincus de l'utilité des retraites, mais aussi des lacunes de la loi de 1910, ils voulaient justifier par une bonne volonté manifeste la justesse de leurs revendications. Ils allaient tout essayer pour s'accommoder du régime qu'on leur avait imposé. En cas d'échec, ils n'en seraient que plus forts pour réclamer de légitimes réformes.

La loi leur laissait, en effet, un rôle de second plan. Ils pouvaient créer des caisses syndicales et, pour les constituer, ils se mirent immédiatement à l'œuvre. Dès février 1911, l'Union Centrale des Syndicats agricoles nommait une commission chargée d'esquisser un programme et même de rédiger des statuts. Une caisse centrale serait fondée par elle. Le jour où les groupements locaux auraient recruté assez d'adhérents, ils pourraient essaimer et former des caisses indépendantes. Peu de temps après, la question était l'objet d'un rapport très intéressant au Congrès des Syndicats agricoles de Toulouse. Son auteur, M. A. Toussaint, s'acquitta avec un rare talent de la tâche délicate qui lui incombait. Il reçut l'approbation unanime du congrès. La thèse de l'Union Centrale l'emportait donc : il restait à la réaliser. L'opération semblait facile. Cette fédération, en effet, comprenait alors plus de cinq mille associations. Les deux mille adhésions nécessaires pour constituer une caisse syndicale devaient, semblait-il, être données sans délai.

Or, au bout d'un an, on n'avait encore pu les obtenir. Au congrès de Nice (6-8 avril 1913), il fallut bien constater un échec d'autant plus surprenant (1), qu'il était moins prévu,

(1) Il faut noter, pourtant, le succès de deux Unions locales, qui parvinrent à constituer des caisses autonomes florissantes, celle de Nancy et celle du Plateau Central. Cette dernière fut fondée par M. DE LAS CASES, président de la Fédération des syndicats lozériens. C'est une Union de sociétés de secours mutuels qui, constituée en conformité de la loi du 5 avril 1910, recueillit dès sa création plus de 6.000 adhésions en Lozère et en Aveyron. Son rayon d'action actuel comprend en plus des deux départements précités : le Cantal, une partie de la Haute-Loire, le Puy-de-Dôme ; par la suite on projette de l'étendre aux autres départements limitrophes. D'après le rapport présenté à Rodez, en juin 1922, par M. V. LINARD, son directeur, le fonds social s'élève à 300.000 francs et les allocations ou pensions payées à ce jour dépassent 950.000 francs.

car, jusqu'à ce jour, l'Union Centrale avait toujours été suivie par les syndicats dans toutes ses entreprises, même les plus hardies (caisse centrale de réassurance contre l'incendie, caisse centrale de réassurance pour la mortalité du bétail, etc...).

Voici les raisons de cette impuissance, telles que M. Ricard et M. Toussaint les ont dégagées, d'après une enquête entreprise auprès des syndicats affiliés à l'Union Centrale (1). Il y eut, d'abord, quelques difficultés d'assez minime importance suscitées par l'Administration et par la complication des opérations de comptabilité qui s'imposaient aux caisses. C'est là l'accessoire : l'hostilité des agriculteurs fut la véritable cause de cet échec.

Les patrons se seraient soumis, sans grand empressement d'ailleurs, aux obligations qui leur incombaient. Quelques-uns même se firent les propagandistes de la loi, et appuyèrent avec beaucoup de désintéressement l'action de l'Union Centrale qui, pour assurer le succès de son entreprise, avait fait toute une campagne de publications et de conférences. Ces courageux efforts demeurèrent sans résultats devant les répugnances des travailleurs de la terre.

Celles-ci ne sauraient être attribuées à l'idée même de retraite, qui, au contraire, comme nous l'avons vu, a beaucoup de valeur aux yeux des paysans. Elles provenaient, dans une certaine mesure, du principe de l'obligation qui était à la base du régime. Plus encore que le travailleur de l'usine, en effet, le salarié des campagnes entend rester maître de ses ressources. Il se montra d'autant plus rétif, quand on voulut l'embrigader dans une organisation de retraite, que l'interprétation donnée par la jurisprudence du fameux article 23 ruine le fondement même de la loi et rend l'obligation parfaitement illusoire (2). C'est là, comme pour l'industrie,

(1) RICARD. *Loc. cit.* TOUSSAINT, Les retraites ouvrières et paysannes, IX^e Congrès des syndicats agricoles, Nice, 1913, p. 57 et suiv.

(2) PRC. *Op. cit.*, 1922, p. 999.

la cause primordiale de la faillite du système qui, sans une contrainte effective et sanctionnée, est inapplicable.

Mais il existe diverses causes, spéciales à l'agriculture, qui ont été presque aussi agissantes. Nous avons signalé plus haut, que la loi de 1910 ne faisait pas état du caractère temporaire du salariat agricole, sur lequel nous nous sommes longuement étendus dans notre première partie. Aussi, ses résultats étaient à prévoir : le régime qu'elle créait ne présentait qu'un faible intérêt pour la majorité des travailleurs de la terre. Ceux-ci s'abstinrent en masse, car, en général, « ils préférèrent employer leurs économies à arrondir leur petit coin de terre plutôt que de s'en servir à se constituer une retraite en argent ».

L'ignorance et la méfiance toutes paysannes, que nos cultivateurs manifestèrent à l'endroit de cette innovation, furent le troisième facteur de l'éloignement des intéressés. L'éducation sociale de l'ouvrier agricole était encore à effectuer. Depuis 1884 les syndicats étaient parvenus à lui faire comprendre les avantages des mutuelles incendies et des diverses organisations d'assurance destinées à le prémunir dans ses biens. Il restait encore beaucoup à faire dans le domaine de la prévoyance personnelle, malgré les initiatives dont nous avons parlé plus haut.

Enfin, indiquons pour mémoire un fait qui peut servir d'argument contre les caisses agricoles, et que l'union du Sud-Est énonçait, de la sorte, dans une circulaire en date du 1^{er} août 1911 : « Telle qu'existe la loi de 1910, une caisse professionnelle risquerait de ne donner aux agriculteurs qu'une retraite inférieure à celle servie aux ouvriers de l'industrie ». Nous réservons cette question fort importante pour notre chapitre IV où nous l'examinerons en détail.

En définitive, l'échec auquel se heurta l'Union Centrale était dû à l'attitude des Tribunaux, au manque de plasticité de la loi, à l'état d'esprit des populations rurales et, peut-être, à une moyenne de longévité plus élevée que celle des citadins. Quel remède fallait-il apporter à cette situation ?

Le Congrès de Nice (1), qui fut l'occasion de discussions retentissantes entre M. E. Lairolle et M. Toussaint, permet de préciser les revendications des agriculteurs.

M. Lairolle, représentant de la Mutualité française, avait fait valoir les avantages des groupements interprofessionnels, et avait préconisé la constitution de caisses patronées par les syndicats, mais où ruraux et citadins fusionneraient dans le même mécanisme. Pour lui répondre, M. Toussaint et M. Ricard se firent les champions de l'organisation professionnelle agricole, et n'eurent pas de peine à établir sa supériorité. Rapprochée du cultivateur, lui inspirant confiance, elle était plus capable que tout autre de vaincre ses inquiétudes et de venir à bout de ses résistances. A leurs yeux, le succès des retraites agricoles ne pouvait dépendre que d'une action syndicale constante et éclairée. Mais il ne suffit pas d'avoir les outils en mains ; il faut encore que la tâche à effectuer soit réalisable et adaptée aux besoins de ceux à qui on la destine. Les agriculteurs réclamaient donc une transformation complète du régime des retraites agricoles. Beaucoup souhaitaient encore l'établissement du système de la liberté, mais quelques-uns déjà s'étaient ralliés au principe de l'obligation, que M. Toussaint préconisait dans cette formule : « Tous les ouvriers seront tenus de se constituer une retraite, mais avec liberté pour eux de choisir la *caisse professionnelle* à laquelle ils voudront faire leurs versements ».

Obligation d'assurance, mais liberté de caisse, telle était leur première revendication qu'ils complétaient, du reste, immédiatement par cette autre : obligation du but avec la liberté des moyens. Ce qu'ils réclamaient avec le plus d'insistance, en effet, c'était que l'on tint compte de la diversité des besoins économiques et sociaux, qui existent par profession et par région. Ils leur semblait utile, pour l'agriculture surtout, d'admettre l'équivalence de toute opération de prévoyance avec la constitution d'une pension viagère, et

(1) *Loc. cit.*, p. 57.

notamment de la création d'une petite propriété rurale ou d'un bien de famille insaisissable. A leur avis, c'était l'unique système capable de faire admettre par l'ouvrier agricole un régime de retraite obligatoire et d'assurer la sécurité de ses vieux jours, sans entraver son accession à la propriété. Ce qu'ils voulaient également, c'était un statut particulier et une organisation propre : « Avoir le même régime pour les agriculteurs et les ouvriers des industries insalubres par exemple, qui sont à des pôles extrêmes de l'organisation du travail est un non-sens », déclaraient-ils catégoriquement (1).

Cette attitude qui révèle à la fois une grande bonne volonté, mais aussi une réelle intransigeance, est encore aujourd'hui la leur sur le terrain des Assurances Sociales. L'échec de la loi de 1910 les rend, d'ailleurs, singulièrement forts pour exiger que cette fois on fasse droit à leurs revendications.

Avant d'exposer leur opinion sur ce problème singulièrement plus vaste que celui des retraites paysannes, il ne sera pas indifférent d'indiquer les sources et les modifications du projet actuellement soumis à la Chambre des députés.

Peu après l'armistice, il avait paru nécessaire de faire sur le terrain de la politique sociale un vigoureux effort. L'esprit de solidarité, qui avait régné sur les champs de bataille, devait subsister après les luttes sanglantes, qui avaient réalisé l'union de toutes les classes dans la défense de la Patrie commune. Pendant quatre ans l'individu s'était sacrifié pour la société. Il était équitable que la société sauvée par lui s'occupa de pourvoir à sa sécurité.

De telles préoccupations étaient d'autant plus naturelles de la part du Gouvernement, que la France, dont on était habitué à vanter la générosité et le sens social, s'était laissé singulièrement distancer par les autres pays (2). Depuis longtemps l'Allemagne nous avait précédés dans cette voie en jetant, sur les bases les plus solides, un régime d'assurance

(1) RICARD. *Loc. cit.*, p. 448.

(2) Projet *Op. cit.*, p. 89 et suiv. ; rapport GRINDA, p. 20 et suiv. ; MONTCHRESTIEN : Le problème des Assurances sociales en France, GRASSET, 1922, p. 67 et suiv.

très large où la maladie, la vieillesse, l'invalidité et les accidents du travail trouvaient leur place (1). L'Angleterre, après avoir temporisé plus longtemps, avait, elle aussi, organisé un régime d'assistance et de prévoyance extrêmement complet, englobant même le chômage (2). Quant aux autres pays, ils se sont, également, avancés très résolument dans la voie du progrès social et, sur ce terrain, nous avons été devancés par le Luxembourg, la Roumanie, l'Autriche, la Suède, l'Italie, le Portugal (3) et même le Japon qui vient de créer, par la loi du 21 avril 1922, un régime d'assurance obligatoire contre la maladie. Ainsi, « dans ce domaine, la France est jusqu'à présent à l'arrière-garde des nations d'Europe ». Il sembla indispensable de lui restituer rapidement le rang auquel elle avait droit.

Ce programme était particulièrement indiqué à l'heure, où la victoire venait de nous rendre nos chères provinces d'Alsace et de Lorraine, qui possédaient « une législation sociale beaucoup plus large, plus compréhensive que la nôtre, à laquelle Alsaciens et Lorrains ne voulaient à

(1) Assurances maladie (31 mai 1883), accidents du travail (6 juillet 1884), vieillesse et invalidité (22 juin 1889). Ces textes, amendés par quelques lois postérieures, ont été condensés dans un vaste code des Assurances sociales, la REICHVERSICHERUNGSORDNUNG votée le 19 juillet 1911 et amendée par la loi du 23 juillet 1921. P. PIC, *Op. cit.*, p. 980 et suiv. *Questions pratiques* 1922, p. 156.

Les caisses d'assurance allemandes ont naturellement été ruinées par la crise monétaire qui, en avilissant le mark, a réduit à néant toute cette organisation.

(2) 1^{er} août 1908 : loi d'assistance aux vieillards ; 16 décembre 1911 : loi sur l'assurance nationale garantissant le risque maladie, invalidité et le chômage involontaire. Ce dernier risque a été couvert d'une façon plus sérieuse encore par la loi très hardie du 9 août 1920. P. PIC, *Op. cit.*, p. 985, 1.012 et suiv.

(3) Luxembourg : 31 juillet 1901, assurance maladie ; 12 mai 1905, assurance accidents ; 6 mai 1911, assurance vieillesse, invalidité. Roumanie : 27 janvier 1912, code de l'organisation des métiers, du crédit et des assurances. Autriche : organisation calquée sur le système allemand. Suède : 30 juin 1913, régime d'assurance vieillesse englobant toute la population sans condition de revenu. Italie : 17 juillet 1910, assurance maternelle obligatoire ; décret-loi du 15 octobre 1919 sur l'assurance chômage ; avril 1921, assurance obligatoire, invalidité, vieillesse. En Suisse, où la loi du 13 juin 1911 a jeté les bases de l'assurance facultative contre la maladie, mais avec faculté pour les cantons de la rendre obligatoire, le Vorort étudie un élargissement de la loi de 1911. En Belgique, où règne, sans grand succès d'ailleurs, le régime de la liberté subsidiée un projet de loi sur l'assurance sociale obligatoire a été déposé. Portugal : Décret du 10 mai 1919 instituant un système général d'assurance sociale au moyen de ressources fournies par la totalité de la population, mais ne profitant qu'aux classes laborieuses.

« aucun prix renoncer. Pour parachever dans l'ordre législatif
« et social l'union morale étroite qui règne entre les trois
« départements recouvrés et les anciens départements de la
« France, force était d'étudier sans délai une législation dont
« tous les Français puissent également revendiquer le
« bénéfice (1).

Enfin, dernier argument, qui ne laissait pas d'être suggestif aux yeux de ceux, que ces considérations n'eussent pas suffi à convaincre, la politique, dont Bismarck avait fait un large usage dans sa lutte contre le socialisme, s'imposait plus que jamais en France après la victoire. La révolution soviétique risquait de déborder sur les autres pays, et semblait capable de les submerger dans le flot de l'agitation communiste. Pour calmer cette effervescence, le meilleur des programmes était de briser ses remous dans un réseau d'institutions de prévoyance solides et bienfaisantes. Le jour où, en effet, une loi sérieusement appliquée couvrira tous les risques encourus par les travailleurs, il leur sera plus difficile de devenir des ouvriers de destruction. Ils seront alors des conservateurs dans le meilleur sens du mot, car ils auront quelque chose à perdre dans une révolution sociale ; conservateurs de ce qu'ils ont, de l'organisme grâce auquel ils le possèdent. Dans tous les cas, ils hésiteront à se faire les auxiliaires d'une destruction qui leur ferait perdre le bénéfice de leur épargne, de l'effort patronal et des majorations de l'Etat. Ils deviendront des artisans de la paix sociale.

Le moment semblait venu d'aborder de front le problème. Ce fut en 1920 que la réforme commença à se dessiner.

Le gouvernement se laissa d'abord devancer par plusieurs interventions parlementaires. Le 3 février 1920, M. le docteur Grinda, député des Alpes-Maritimes, déposait une proposition « ayant pour objet la réorganisation des hôpitaux

(1) Association nationale française pour la protection légale des travailleurs, rapport de M. G. CAHEN-SALVADOR sur les assurances sociales et le nouveau projet de loi. *Compte rendu*, p. 6.

« et l'établissement de l'assurance-maladie et invalidité « prématurée ». Ce texte, inspiré de diverses propositions déposées pendant les deux législatures précédentes (prop. E. Vaillant, R. Renoult, Honnorat, E. Lairolle), avait surtout en vue la réforme des hôpitaux et des dispensaires ; en raison de sa profession, M. Grinda était plus éclairé que tout autre sur l'opportunité de ce programme (1). Pour couvrir les dépenses fort élevées qui en résulteraient, M. Grinda prévoyait la constitution de caisses d'assurance-maladie alimentées par des cotisations de 3 % des salaires, supportées pour moitié par les patrons. Ce régime avait l'obligation pour fondement et, s'il faut en croire les protestations des mutualistes, il méconnaissait singulièrement leur rôle.

Toute différente était l'orientation de la proposition déposée, le 16 novembre 1920, par MM. Anselme Patureau-Mirand et Guist'hau. Prévoyant l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, elle cherchait à écarter « tout « ce qui, de près ou de loin, découle d'une organisation « étatiste ». La loi nouvelle jouerait par la « Mutualité généralisée (2) ».

Ces deux propositions furent renvoyées à la Commission de Prévoyance sociale de la Chambre des députés. Celle-ci, peu de mois après, devait être saisie d'un texte autrement important et qui constituera précisément l'objet de notre étude.

M. le président Millerand, qui en avait conçu l'idée au commissariat général d'Alsace-Lorraine, en était l'inspirateur (3). Son premier collaborateur, dans cette tâche difficile, fut

(1) Voir le texte et la critique de cette proposition dans le *Mutualiste Français*, 15 avril, 15 juillet 1920.

(2) p. 2 des motifs. Proposition de loi sur l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité : Chambre des députés, N° 1.616, annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1920.

(3) *L'Eclair*, 13 juillet 1921 : Interview accordé par M. D. VINCENT à M. DE KÉRILLIS :

« Et à qui revient, M. le ministre, l'idée de la loi ? »

« A M. Millerand !... Vous savez qu'il a été commissaire d'Alsace et de Lorraine. Vous savez aussi combien est constant son souci d'élever en sécurité et en dignité la condition du travailleur. Toute son activité parlementaire en témoigne. A Stras-

un ministre alsacien, M. Jourdain (1). Dès le XIII^e Congrès de la Mutualité réuni en octobre 1920, à Angers, M. Jourdain, ministre du Travail, et M. Breton, ministre de l'Hygiène et de la Prévoyance sociale, esquisaient les grandes lignes du projet. Ils insistaient à dessein sur le libéralisme des institutions, qu'il était question de créer, et sur les efforts que l'on avait fournis pour bannir « le caporalisme administratif et la centralisation tracassière (2) ». Le 22 mars 1921 le texte était déposé par M. D. Vincent, qui avait pris la place de M. Jourdain au Ministère du Travail. Il portait également la signature de M. Briand, président du Conseil, de M. Bonnevay, garde des Sceaux, et de M. Doumer, ministre des Finances qui avaient voulu marquer, de la sorte, la très grande importance qu'ils y attachaient. Son élaboration pratique avait été confiée à un fonctionnaire d'une culture très étendue, M. G. Cahen-Salvador, maître des requêtes au Conseil d'Etat, alors directeur des retraites ouvrières au Ministère du Travail.

Dégageons l'essentiel de ce projet pour pouvoir saisir la portée des critiques, qui ont été formulées contre lui par les agriculteurs. Nous y reviendrons plus tard, d'une façon moins sommaire, dans les chapitres suivants.

L'unité de l'assurance, tel est son premier principe. Le projet couvre, en effet, cinq risques à la fois : la maladie, l'invalidité, la vieillesse, le décès et les charges de famille. De cette unification des risques résulte tout naturellement l'unification financière en ce qui concerne le versement des cotisations.

L'assujettissement est obligatoire pour les salariés et pour les métayers touchant une rémunération de moins de 10.000 francs ; facultatif pour les petits patrons, dont les revenus sont inférieurs à cette somme.

bourg il s'est appliqué à étudier dans leurs détails ces institutions et ces lois sociales, dont l'origine remonte aux convulsions politiques de Mulhouse en 1830. Appelé à la présidence du Conseil, M. MILLERAND a inscrit la loi des assurances sociales en tête de son programme... »

(1) *Le Parlement et l'opinion*, 20 juin 1920 : JOURDAIN, les Assurances sociales

(2) *Le Mutualiste français*, 1920, p. 226.

Lorsqu'il s'agit des salariés, le mode de prélèvement de la cotisation, c'est le précompte, c'est-à-dire la perception entre les mains du patron, qui est responsable des versements. Celui-ci, d'ailleurs, supporte la moitié de la cotisation globale égale à 10 % des salaires.

L'Etat, qui intervient à plusieurs titres pour participer aux charges, laisse, en apparence du moins, la plus grande autonomie aux organes d'assurance. Ceux-ci constituent une triple hiérarchie à base décentralisée (25 régions) et ont tous une organisation paritaire.

Les premiers sont chargés du service de l'assurance proprement dite (cotisations et prestations). Ils comprennent une caisse régionale de droit commun chargée du recouvrement des cotisations et pourvue du monopole de l'assurance-invalidité, décès et charges de famille. A côté d'elle on trouve, mais placées à l'arrière plan, des caisses de remplacement mutualistes, syndicales ou patronales. Toutes les assurances, dont les caisses assument le fonctionnement, sont calculées à capital aliéné, sous le régime de la répartition pour la maladie, le décès et les charges de famille, de la capitalisation pour la vieillesse et d'un système mixte analogue à celui de la couverture pour l'invalidité. Au-dessus de ces organes locaux, le projet prévoit la création d'une caisse générale de garantie et de réassurance. Cette caisse devait être alimentée principalement par un prélèvement des deux tiers sur les bonis réalisés par les caisses locales, pour les services de répartition ; par des subventions de l'Etat pour les services de capitalisation, ainsi que par des prélèvements fixes sur les cotisations et par d'autres ressources secondaires. L'équilibre financier général reposait, d'ailleurs, entièrement sur l'Etat, car son intervention était garantie en toute occurrence en cas de déficit des caisses (art. 119, § 2.) (1).

(1) Voir dans le *Correspondant* du 10 mars 1922, une critique extrêmement serrée du principe de la Solidarité nationale, qui est à la base de cette organisation : GARCIN. « Une formule sonore et une idée fausse ». Sur le mécanisme financier du projet et

Dans un second et un troisième groupe se trouvent classés les organismes d'administration et de juridiction : offices publics régionaux et conseils du contentieux. Enfin, un Comité consultatif des Assurances sociales devait compléter l'édifice.

En deux mots, ce qui caractérise cette organisation conçue par un fonctionnaire à l'esprit souple et cultivé, mais malheureusement un peu trop fasciné par la théorie, c'est d'abord son ampleur : elle embrasse la plupart des risques encourus par le travailleur, sauf le chômage et les accidents du travail. On peut même dire qu'elle couvre le risque social en lui-même, et qu'elle a pour objet la lutte contre l'insécurité économique sous toutes ses formes. C'est ensuite l'énormité et la régularité un peu géométrique de son mécanisme administratif. Comme on l'a dit, ce monument colossal a été bâti « en chambre », sans grand souci des complications de fait que sa mise en œuvre ne manquerait pas de soulever dans la pratique.

Dans l'intérêt même de cette réforme généreuse et séduisante, s'il en fut, une mise au point était nécessaire. Ce fut à la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales à qui l'on avait renvoyé le projet, et à son rapporteur, M. le docteur Grinda, qu'incomba ce travail. De mai 1921 à décembre 1922 elle consacra 59 séances à l'étude approfondie de ce texte et à la consultation de tous les praticiens capables de l'éclairer. Mutualistes, groupements patronaux et ouvriers du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, tous furent appelés à lui soumettre leurs observations.

Sans nous attarder aux revendications des syndicats patronaux hostiles à la réforme et des mutualistes, qui protestaient contre le rôle secondaire, qu'on voulait leur assigner, exposons le point de vue des agriculteurs.

Divers groupements ont été appelés à faire connaître leurs avis. Le principal est la C. N. A. A. (Confédération Nationale

les charges du Trésor : *Journal des Economistes*, Lucien FORGERON, 15 mars, 15 juin, 15 juillet 1922. *Revue politique et parlementaire*, 10 février 1923 : René HUBERT « Les Assurances sociales et les finances de la France ».

des Associations agricoles). C'est une vaste fédération créée en 1919 après le 1^{er} Congrès de l'Agriculture française (1), et à laquelle ont adhéré la plupart des organisations agricoles, quels que fussent leur caractère et leur orientation politique. Sa délégation, composée de son président, M. Gauthier, de M. J.-H. Ricard, ancien ministre, et de M. F. Garcin, vice-président de l'Union des Syndicats du Sud-Est, rapporteur, fut entendue par la Commission, le 2 décembre 1921 (2). Sa déposition fut accueillie avec le plus grand intérêt, et doit être considérée comme la source de tous les amendements opérés au profit de l'agriculture.

Les autres groupements ont, d'ailleurs, calqué leur attitude sur celle de la C. N. A. A., et leur déposition s'en distingue à peine par quelques nuances.

La Société des Agriculteurs de France, solide organisation, qui traduit assez bien l'opinion des gros propriétaires terriens et de l'aristocratie des exploitants, sembla au début devoir se conformer à l'opinion des syndicats patronaux de l'industrie. Sa section d'Economie et de Législation Rurales, présidée par M. A. Souchon, qui étudia le problème à plusieurs reprises, et sa délégation appelée à déposer en décembre 1921, protestèrent contre toute intervention législative dans ce domaine et spécialement contre le projet D. Vincent (3).

A l'assemblée générale de février 1922, leur attitude paraissait avoir un peu évolué. Admettant formellement l'égalité du travailleur des villes et des campagnes, ils se contentaient

(1) C'est sur l'initiative de la Société nationale d'encouragement à l'agriculture, que cette entente, constituée entre 36 groupements agricoles, a pu être réalisée. AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, 1923, p. 114. BORET, *Op. cit.*, p. 141. M. AUGÉ-LARIBÉ est actuellement le secrétaire-général de cette organisation.

(2) Voir le compte rendu dans *La Journée Industrielle* du 4-5 décembre 1921.

Le texte de cette déposition a été publié par la Société d'études et d'informations économiques et par le *Mutualiste Français* (Janvier 1922, p. 22). On en trouve l'essentiel dans MONTCHRESTIEN, *Op. cit.*, p. 153. Le point de vue qu'elle expose, a été développé dans le *Correspondant* du 10 janvier 1922 : GARCIN « Les Assurances sociales; les périlleuses conséquences du projet gouvernemental; une solution pratique ».

(3) *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*, 1921, p. 284; 1922, p. 37, 50, 62, 70, 77, 88, 113.

de réclamer avec leur président, M. le Marquis de Vogué, les légitimes amendements, faute desquels « ce beau monument d'intempérance législative » irait certainement « grossir le nombre et le scandale des lois d'Etat qui ne sont pas appliquées » (1).

L'Union centrale des Syndicats agricoles, dont nous avons signalé l'extrême activité sur le terrain des retraites agricoles avant la guerre, devait faire preuve du même empressement pour la question des assurances sociales. Sa délégation, composée principalement de son vice-président, M. R. Gavoty, député, et de M. A. Toussaint, son délégué général, fut entendue par la Commission le 25 novembre 1921. Comme les autres groupements, elle réclama avant tout une solution professionnelle. Cette puissante organisation était particulièrement qualifiée pour prendre cette attitude, car elle compte actuellement, sur les 6.500 syndicats français, près de 5.000 d'entre eux, qui lui sont rattachés directement ou par l'intermédiaire de 28 Unions régionales, et qui groupent environ un million de membres. Toujours soucieuse du sort des travailleurs de la terre, elle a fondé des centaines de caisses rurales : caisses d'assurances mutuelles, coopératives, caisses d'allocations familiales, etc... et elle a constamment fait une vive campagne en faveur des lois qui permettent l'accession du travailleur à la propriété. M. Toussaint, fidèle à son attitude de 1911 et de 1913, se rallia au principe de l'obligation, mais largement tempéré par la liberté du choix des caisses, la liberté du mode d'assurance et surtout par un délai de dix

(1) A la suite d'un rapport très documenté de M. F. GARCIN, la Société adopta, à l'unanimité le vœu suivant, dont voici l'essentiel : « La Société des Agriculteurs de France... proclamant d'abord, qu'en matière d'assurance sociale le travailleur de la terre doit bénéficier des mêmes avantages accordés à l'ouvrier de l'industrie et du commerce, mais en adaptant le régime de l'assurance aux particularités du travail agricole ; ce qui nécessite pour ce dernier un titre spécial dans la future législation tout en laissant à la profession le soin de résoudre les questions de détail ; considérant, en outre, qu'il est indispensable de procéder progressivement et par étapes... Emet le vœu, que les assurances sociales soient organisées en principe par des mutualités professionnelles appuyées sur la réassurance, et que les caisses publiques de l'Etat ne soient qu'une exception applicable aux seuls assujettis qui n'auraient pas voulu adhérer aux institutions professionnelles ».

années pour laisser à la profession le temps de s'organiser (1).

Enfin, en octobre 1922, la fédération nationale de la Mutualité et de la Coopération agricoles, qui se distingue du précédent groupement par une orientation plus gouvernementale, et qui compte, elle aussi, un bel effectif d'adhérents, fut appelée à faire connaître son avis. Son représentant, M. Vimeux, secrétaire général de l'organisation, insista surtout sur les règles d'application pratique du régime dont il était question de pourvoir l'agriculture (2).

Voici l'impression qui se dégage de ces dépositions. Les agriculteurs sont unanimes à accepter les assurances sociales, mais aussi à rejeter l'économie du projet D. Vincent. Ils ne se confinent pas dans une abstention stérile, mais ils proposent généreusement de collaborer à la réalisation d'une réforme dont ils sont les premiers à admettre l'utilité.

Ce point de vue s'affirme tout au long dans la déposition de la C. N. A. A. : « Les agriculteurs, déclare-t-elle dans son « introduction, reconnaissent l'intérêt que présentent les « assurances sociales. Non seulement ils n'y sont pas hostiles, « mais ils en sont partisans. Toutefois ils demandent qu'on « établisse un régime spécial à l'agriculture parce que celle-ci « se trouve dans des conditions très particulières à tous « les points de vue. Les observations formulées par la délégation ne tendent donc pas au rejet du projet déposé « par le gouvernement mais à son amélioration et à son « adaptation, aussi exacte que possible, à la manière de

(1) *L'âme française* du 10 décembre 1921. *Bulletin de l'Union Centrale des syndicats des agriculteurs de France*, décembre 1921. Sur cette organisation, qui est la plus importante de toutes, voir AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, 1923, p. 113. Pour la question de ses effectifs, voir dans le *Bulletin* d'avril 1923, le compte rendu de l'assemblée générale du 16 février 1923 et le rapport de M. TOUSSAINT.

(2) *Annales de la Mutualité et de la Coopération agricoles* (septembre-octobre 1922). Il faut signaler au surplus la déposition du Syndicat central des agriculteurs de France et de la Fédération nationale des travailleurs de l'agriculture. Ce dernier groupement, organe du socialisme agricole, est actuellement débordé par les éléments extrémistes, et sa déposition n'a exercé aucune influence sur les travaux de la Commission.

« vivre, de travailler et d'épargner du cultivateur français » (1).

Passons sur les critiques d'ordre financier et actuariel qu'ils adressent au projet, et venons-en à celles qu'ils formulent spécialement en leur qualité d'agriculteurs. Comme il fallait s'y attendre, ils déplorent la rigidité excessive du projet D. Vincent et son ignorance complète du milieu social agricole. Dans ce long texte de 173 articles, en effet, on ne trouve qu'une seule disposition relative aux cultivateurs ; et encore elle constitue à la fois une erreur juridique et une erreur sociale, car elle assimile les métayers aux salariés et les soumet au régime de l'assurance obligatoire. Pour tout le reste, les agriculteurs sont purement et simplement passés sous silence. On prétend les astreindre « à une réglementation dont tous les points, sans exception, seront également obligatoires pour le « pâtre cévenol comme pour l'employé du Bon Marché. C'est « là une conception simpliste et dangereuse même pour la « réforme entreprise, car elle suscitera des plaintes justifiées « et elle empêchera de leur donner satisfaction, semant ainsi « le mécontentement et renforçant les résistances que la loi « rencontrera ».

Pourtant bien des particularités eussent dû attirer l'attention des rédacteurs : où commence et où finit le salariat dans les campagnes ? A quel régime soumettre les salariés occasionnels ? Que dire de l'assurance continuée des anciens travailleurs devenus des cultivateurs indépendants ? Des prestations en nature si fréquentes dans les campagnes ? Que décider encore au sujet de l'allocation en cas de maladie,

(1) Id. « ... Les salariés et petits patrons de l'agriculture auront droit à tous les avantages qui seront conférés aux travailleurs des autres professions. Il ne faut pas que les cultivateurs soient placés sur un pied d'infériorité : l'égalité est nécessaire entre tous ceux qui par leur labeur contribuent à la prospérité nationale. En conséquence, les employeurs des campagnes seront soumis, au profit de leurs salariés, aux mêmes obligations qui incombent aux patrons de l'industrie et du commerce... »

« Les agriculteurs ne sont pas hostiles aux assurances sociales. Ils en sont même les plus fermes défenseurs, puisqu'ils demandent à les réaliser eux-mêmes le plus économiquement possible, c'est-à-dire dans les meilleures conditions ».

si l'ouvrier est nourri par le patron ? Rien de tout cela n'était précisé. Or, toutes ces lacunes étaient, certes, assez graves pour entraîner irrémédiablement l'échec d'une loi votée avec une ignorance aussi absolue des réalités agricoles.

Très loyalement les agriculteurs offrirent leur concours à la Commission et présentèrent un programme adapté à leurs besoins et calqué sur leurs institutions de prévoyance. On peut grouper leurs propositions sous trois chefs :

1° *Les Assurances Sociales seront réalisées par des Mutualités Professionnelles* fonctionnant avec un mécanisme analogue à celui des Mutuelles-Incendies agricoles. Cette organisation, dont seuls les agriculteurs peuvent faire partie, a donné les résultats les plus satisfaisants. A base très étroite (son cadre primaire c'est le village), elle est constituée par toute une hiérarchie de caisses superposées pratiquant la réassurance les unes vis-à-vis des autres. Les organes locaux conservent une faible partie des risques et passent le surplus à des Régionales et à une Centrale, qui font profiter chaque petit groupe des réserves considérables et de la division des risques, que seul un organisme important peut réunir. De la sorte, toute chance de fraude se trouve écartée, car les assurés, pour éviter un relèvement des primes, se chargent de dépister les fraudeurs. Ils le font aisément, leur petit nombre rendant cette surveillance réciproque très facile.

« Les résultats obtenus ont été remarquables. En moyenne, « le coût de l'assurance incendie est tombé à 40 % du tarif « des compagnies à primes fixes. Les sinistres ont diminué « partout où les Mutuelles fonctionnent parce que l'incendie « volontaire a presque disparu à cause du contrôle permanent « qu'entraîne la présence des voisins co-assurés. La plupart « des caisses ont une brillante situation financière... Quel- « ques-unes ont pu réduire les primes annuelles à 20 % de « celles des Compagnies à but lucratif. Certaines auraient « pu supprimer les primes annuelles et faire de l'assurance « gratuite, parce que l'intérêt de leurs réserves constitue « une prime suffisante. » Un tel succès fournit le meilleur des arguments, et les agriculteurs peuvent être fiers

de l'œuvre réalisée par leur profession. Pour le risque de maladie qui présente, comme celui de l'incendie, l'inconvénient d'être rendu indéfiniment extensible par la fraude, ils sont fondés à réclamer qu'on prenne leur organisation pour modèle.

Mais un semblable programme demande naturellement des délais. Il a fallu vingt ans pour permettre aux Mutuelles-Incendies de se multiplier et, aujourd'hui encore, elles n'existent que dans une commune sur cinq. Ce n'est donc pas en un an que les Mutualités d'assurances sociales pourront être instituées partout. « Pendant dix ans la prévoyance sociale sera encouragée par l'Etat, mais sans être obligatoire. Après cette période intérimaire de dix ans destinée à familiariser la nation avec les assurances sociales, à permettre la constitution d'organismes d'assurance par l'initiative privée : syndicats professionnels, patrons, mutualité interprofessionnelle, etc... Le ministre du Travail procèdera à un *referendum* dans chaque profession afin de déterminer le mode d'application de l'obligation, le personnel auquel elle s'applique, les avantages qu'elle doit procurer. Une fois l'obligation établie, les assujettis qui n'auraient pas voulu adhérer aux organismes libres ou qui en auraient été exclus, devront s'affilier à une caisse d'Etat — analogue à la Caisse Nationale des retraites-vieillesse — dont les percepteurs seront les agents, et dont les cotisations seront plus élevées que celles des autres caisses dues à l'initiative privée... »

2° *Les assurances sociales devront mettre en œuvre des responsabilités effectives* et s'appuyer sur l'intérêt personnel des assujettis. Prenant toujours en exemple les Mutuelles-Incendies, les agriculteurs prouvent sans difficulté que l'organisation financière du projet n'est pas viable. Fixer les prestations et surtout les cotisations d'une façon immuable, enlever aux caisses tout intérêt de bonne gestion en prélevant les deux tiers de leur bonis au profit d'un office de compensation, et surtout poser le principe de la responsabilité indéfinie de l'Etat (art. 119, § 2), c'est d'abord entraver la bonne administration des caisses, c'est ensuite constituer une prime à la

dépense et au gaspillage. A ce mécanisme qui « ne conduira qu'à la ruine financière et à l'atrophie des énergies individuelles », il faut substituer un ensemble de mutualités professionnelles infiniment souples.

Le législateur se contentera de déterminer les avantages minima que les caisses devront servir à leurs membres. Ces avantages pourront être augmentés, si la gestion est fructueuse et si les assurés diminuent le nombre des sinistres par un contrôle capable d'éliminer les fraudes. Ils seront donc incités à se surveiller, à surveiller leurs administrateurs, et tout le monde sera intéressé à la bonne marche de l'organisation. Ce mécanisme fonctionnera sans préjudice pour la loi des grands nombres, car la caisse de garantie sera remplacée par une Centrale de réassurance alimentée comme celle des Mutuelles-Incendie par des prélèvements fixes sur les cotisations.

Celles-ci, d'ailleurs, pourront varier comme les prestations, et cette modalité, qui existe en Angleterre et en Alsace, constituera un stimulant de plus à la bonne administration.

Le Trésor sera là pour prêter son appui, mais un appui strictement limité. Il s'abstiendra de cautionner les caisses d'une façon générale.

3° *Au lieu de décourager la constitution des capitaux, les assurances sociales doivent la rendre plus facile.* Ce qu'il faut éviter, en effet, c'est que l'assurance favorise chez les ouvriers agricoles, qui sont tous des candidats à la propriété, l'épargne-argent aux dépens de l'épargne-terre. Au lieu de multiplier les rentes viagères, le législateur devra autoriser les versements à capital réservé et prévoir un régime absolument adéquat à la situation très particulière du paysan français.

Telles sont les principales revendications des agriculteurs. Elles révèlent à la fois une clairvoyance très avertie et un sens très aigu des réalités. On peut dire qu'elles constituent un plaidoyer non seulement pour la profession qu'elles mettent en cause mais aussi en faveur de l'intérêt national, que

les agriculteurs veulent faire profiter de leur expérience, en préconisant un régime peu coûteux, d'une belle ordonnance, et que la pratique a consacré de la façon la plus certaine.

Leurs idées ont, d'ailleurs, trouvé leur expression dans un texte qui accentue, peut-être, d'une façon un peu trop forte la note professionnelle pour l'organisation des assurances sociales, mais où l'on perçoit nettement l'écho de leurs préoccupations. Nous faisons allusion à la proposition de Gailhard-Bancel, déposée le 19 janvier 1922 (1). Comme le projet D. Vincent, elle a pour base l'obligation, mais l'obligation adoucie par un délai de dix années. Au rebours du texte gouvernemental qui semble inspiré, nous disent les motifs, par cette formule : « Les hommes sont faits pour la loi et non la loi pour les hommes », cette proposition donne au mécanisme de l'assurance une très grande souplesse. Elle s'adapte, en particulier, avec beaucoup d'à-propos aux réclamations des agriculteurs : légalité des pensions à capital réservé, exonération des salariés qui justifient de la propriété d'un revenu supérieur ou égal au minimum de retraite, organisation financière, dont les rouages sont empruntés aux Mutuelles-Incendies, etc... Bref, nous trouvons là l'essentiel des revendications de la C. N. A. A. Cet édifice, assez séduisant, n'a qu'un défaut, c'est de s'appuyer sur des fondements plutôt fragiles. Toute son économie repose sur cette idée : « L'autonomie de la profession dans la région », l'organisation corporative ayant le monopole de l'application des lois sociales. Pour les populations rurales, d'où le prolétariat est à peu près absent et où les classes sont mal définies, on peut soutenir que c'est là une idée d'avenir. Mais pour l'industrie il est inutile de se faire des illusions. Cet appel à la collaboration des patrons et des ouvriers,

(1) Proposition de loi « relative à l'organisation professionnelle et régionale des assurances sociales » présentée par MM. DE GAILHARD-BANCEL, général DE CURIÈRES DE CASTELNAU, etc... Chambre des députés, N° 3.765 an. au p. v. de la séance du 19 janvier 1922.

lancé déjà il y a plus de vingt ans par A. de Mun, constitue certes une idée respectable et généreuse. La réalité lui a malheureusement infligé le démenti le plus formel. Subordonner la réforme qui nous intéresse à la constitution de syndicats mixtes florissants, équivaudrait à un ajournement *sine die*.

Quoi qu'il en soit, ce texte d'initiative parlementaire constituait déjà un succès pour les agriculteurs. Après leurs dépositions, ils continuèrent sans arrêt leur campagne et leurs idées soutenues dans tous les Congrès agricoles récents reçurent enfin l'approbation de la Commission.

En avril 1922, la C. N. A. A. convoquait à Nancy le IV^e Congrès de l'agriculture française. Dans cette assemblée, honorée de la présence de M. R. Poincaré, président du Conseil, les agriculteurs firent valoir une fois de plus leur programme (1). Ils eurent la satisfaction de voir les Alsaciens-Lorrains se rallier sans restriction à leurs idées ; il nous sera donné, d'ailleurs, de revenir sur leurs déclarations et sur le fonctionnement des caisses agricoles d'assurances sociales en Alsace-Lorraine ; l'étude que nous en ferons dans notre chapitre IV nous fournira de très solides arguments en faveur de l'autonomie des organisations rurales. M. Grinda, d'autre part, qui avait tenu à suivre les travaux du Congrès et à prendre une part directe à l'étude de la question, annonça aux agriculteurs que l'accord était réalisé entre eux et la Commission. Le projet leur consacrerait un titre spécial. Ils bénéficieraient d'un statut agricole entièrement adapté aux particularités du travail rural et de la prévoyance dans les campagnes. Les agriculteurs avaient obtenu gain de cause.

Deux mois après, le XI^e Congrès de l'Union des syndicats agricoles, réuni à Rodez, donnait lieu à une manifestation

(1) Section sociale : « Les Assurances sociales et les agriculteurs », rapport de M. GARCIN. Voir compte rendu, p. 81. Ce rapport dont nous sommes largement inspirés est le plus important qui ait été composé sur les assurances sociales en agriculture. Il a été édité séparément par la C. N. A. A. Voir également *La Main-d'œuvre agricole*, septembre 1922.

semblable. Tout en maintenant avec autorité ses desiderata maintes fois exposés et en renouvelant ses critiques contre le projet gouvernemental, M. Garcin demanda que les agriculteurs acceptassent généreusement « de tenter la réalisation des assurances sociales par l'organisation professionnelle et cela dans le but de retenir à la terre les agriculteurs et pour servir en définitive les intérêts supérieurs de la justice sociale et de la Patrie ».

Le 31 janvier 1923, M. Grinda déposait son rapport, qui témoigne du plus probe et du plus minutieux travail, et qui ne mérite certes pas les critiques que quelques périodiques se sont empressés de lui prodiguer (1).

Les amendements de la Commission constituent, en effet, un très notable progrès sur le projet qu'elle avait à remanier (2).

Le texte tout d'abord se trouve allégé de certains développements un peu arides que sa teneur primitive contenait sur le fonctionnement technique de l'assurance. Ces dispositions, qui ne présentaient d'intérêt que pour les spécialistes, seront contenues dans des règlements d'administration publique, auxquels le texte renvoie constamment (3).

Ce qui caractérise, quant au fond, les travaux de la Commission, c'est la tendance très libérale qu'ils décèlent. Si les prévisions de M. Grinda se réalisent, « les assurances sociales constitueront une grande Mutualité », où « la gestion tout entière sera confiée aux intéressés sans aucune intervention de l'Etat ». Les quelques éléments d'étatisme contenus par le texte gouvernemental sont, en effet, soigneusement

(1) « La Journée Industrielle », 10 novembre 1922 : « Question sociale ou question politique ? » Son auteur, M. L. ROMIER ne discerne dans les travaux de la Commission, qu'une manœuvre électorale destinée en prévision des élections prochaines à satisfaire les mutualistes et les agriculteurs sans souci des légitimes revendications des milieux économiques avertis.

(2) Voir l'analyse du rapport GRINDA dans la *Rev. pol. et parlem.*, du 10 avril 1923 : René HUBERT « Les Assurances sociales et les finances de la France. II. Le rapport GRINDA » ; dans le *Mutualiste Français* (avril et mai 1923) ; dans le *Correspondant*, du 10 juin 1923, GARCIN : « Les Assurances sociales. — Le projet de la Commission de prévoyance sociale ».

(3) Texte de la Commission : art. 184, rapport GRINDA, p. 303 des motifs.

exclus de celui de la Commission. Loin d'être défavorisées par rapport aux caisses publiques, les organisations mutualistes et professionnelles occupent une place de premier plan, les autres n'étant plus que des organes subsidiaires (1).

Par ailleurs, la Commission procédait à de nombreuses améliorations qui étaient d'une absolue nécessité. Elle supprimait avec la néfaste règle de l'article 119 toute prime au coulage. Au lieu de promettre des subsides à jet continu, l'article 183 du texte de la Commission envisage une révision possible des conditions d'équilibre des assurances sociales, mais « sans qu'il puisse être fait appel à aucune subvention supplémentaire du Trésor public ».

La propriété des bonis est laissée aux caisses qui ont pu en réaliser par une administration fructueuse, et le projet permet explicitement la double variabilité des cotisations et des prestations si souvent réclamées par les agriculteurs, quoique d'une façon beaucoup moins large.

Les autres imperfections ou lacunes sont corrigées ou comblées. Les allocations à la naissance, trop faibles pour produire un effet utile et qui sont, d'ailleurs, l'objet d'une proposition de loi très étudiée (2), ont été remplacées par des allocations d'allaitement plus importantes ; la perception des cotisations par classe a été supprimée, etc...

Mais la principale innovation du texte de la Commission réside dans son titre IV, entièrement réservé aux professions agricoles. Les dispositions spéciales qu'il renferme constituent, à leur profit, un régime qui diffère sur bien des points de l'organisation générale. C'est peut-être à regret, du reste, que la Commission s'est prêtée à « l'introduction dans la

(1) Id. p. 3 des motifs : « La méthode et la forme mutualiste dans le fonctionnement des organismes d'assurance ».

(2) Proposition sur l' « Aide Nationale aux familles nombreuses » élaborée en 1920 par le Conseil supérieur de la natalité et approuvée la même année par le Congrès de la natalité de Rouen. Ce texte a été déposé par M. DELACHENAL à la Chambre des députés et adopté par elle le 24 mars 1921. La Commission des finances du Sénat, à la suite d'un rapport de M. DEBIERRE, s'y est montrée défavorable en juin 1922. A signaler aussi une proposition SAINT-MAUR déposée au Sénat et qui a

loi de mesures exceptionnelles », qui « en rompent quelque peu la parfaite harmonie ; mais l'inconvénient qui peut résulter de ces complications se trouve largement compensé par la certitude, que lui ont donnée des personnalités autorisées, qu'elles permettraient de rallier à la réforme l'ensemble des travailleurs de la campagne ».

Pour faciliter aux intéressés la lecture des articles les concernant, la Commission les a groupés pour la plupart dans ce titre. Il ne fait pas échec aux grands principes de la loi, qui restent les mêmes pour tous, et il comporte naturellement une interprétation restrictive (1).

Dans notre étude nous aurons donc en vue la teneur du titre IV. Toutefois, comme l'ensemble du projet demeure dans une large mesure applicable aux agriculteurs, il nous faudra également l'envisager sur tous les points où il se prête à des remarques spéciales aux populations rurales. Bien entendu, nous n'aurons à l'examiner que dans ses dispositions les intéressantes d'une façon toute particulière. Ceci nous dispensera de détailler l'économie d'un régime qui a déjà subi, et subira certainement encore de profondes modifications.

Dans ce travail nous traiterons successivement les trois questions suivantes :

1° Quels seront les bénéficiaires et les ressources des assurances sociales en agriculture ?

2° Quel est l'objet de l'assurance ? Quels sont les avantages à garantir aux agriculteurs ?

3° Comment, et au moyen de quel mécanisme les assurances sociales fonctionneront-elles en agriculture ?

été adoptée par la Haute Assemblée le 18 mai 1923. En février 1923, M. DUBOIS-FRESNEY a déposé, à la Chambre des députés, une proposition demandant que les primes à la natalité soient rendues obligatoires pour tous les départements. (P. PIC, *Op. cit.*, p. 1017 ; voir la collection de la *Revue de l'Alliance Nationale* pour l'accroissement de la natalité spécialement, sept. 1922, mars 1923).

(1) Art. 151 : « Les assurés obligatoires visés à l'article précédent et leurs employeurs sont assujettis aux dispositions générales de la présente loi, tant au point de vue des obligations, que des avantages et des sanctions sous réserve des dispositions spéciales ci-après ».

CHAPITRE II

Champ d'application et Ressources des Assurances sociales en Agriculture

SOMMAIRE

*Section I. — CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE EN AGRICULTURE :
Les principes.*

§ I. *L'assurance obligatoire* : les solutions du texte de la commission et leur critique ; la question des salariés occasionnels ; les effectifs.

§ II. *L'assurance facultative* : la question des métayers.

§ III. *L'assurance continuée* : répartition des patrons et des salariés agricoles par catégories d'âge ; les solutions du projet gouvernemental, de la proposition de GAILHARD-BANCEL et du texte de la commission.

Section II. — LES RESSOURCES DE L'ASSURANCE : Les principes.

§ I. *Les salaires agricoles et l'assurance obligatoire* : le problème des cotisations dans l'industrie et dans l'agriculture ; les difficultés d'évaluation du salaire agricole : les salaires en nature, le forfait ; les difficultés de perception des cotisations agricoles et l'économie du texte de la commission : le régime général, le régime agricole ; appréciation.

§ II. *Les ressources et l'équilibre de l'assurance facultative* : l'estimation des revenus des assurés facultatifs et la détermination de leurs effectifs en agriculture ; nécessité de règles restrictives.

Section I. — LES BÉNÉFICIAIRES

Dans cette section il nous faudra tracer, pour l'agriculture, le cadre de ce que l'on appelle suivant une terminologie consacrée pour l'usage : l'assurance obligatoire, l'assurance facultative et l'assurance continuée.

Pour définir les règles de ces divers régimes, le plus simple est de s'en référer aux solutions admises depuis longtemps déjà par la pratique, et qu'il ne nous appartient pas de discuter dans une étude aussi restreinte.

En ce qui concerne l'assurance obligatoire, les déclarations de M. Cahen-Salvador illustrent, de la façon la plus heureuse, les principes qui doivent en constituer le fondement : « Il paraît opportun et légitime, nous dit-il, de faire rentrer dans l'obligation les salariés de l'usine ou de la terre, les travailleurs intellectuels comme les travailleurs manuels ; et le principe, qui se trouve à la base du projet, c'est que tout travailleur qui a un contrat de travail, qui est rémunéré par un salaire, doit être assuré et soumis obligatoirement à la loi nouvelle. Une limite est fixée à cette obligation : il faut que ce salaire ne dépasse pas le taux de 10.000 fr. ; au-delà de ce chiffre il apparaît, en effet, que le travailleur a des ressources suffisantes pour s'imposer à lui-même le sacrifice nécessaire à la sauvegarde de son existence » (1). Ainsi, les travailleurs salariés percevant une rémunération modique seront seuls assujettis à l'assurance obligatoire. Cette règle est logique, car la contrainte imposée par l'Etat, les subventions du Trésor et la contribution patronale ne sont légitimes, que si l'imprévoyance de l'assuré est manifeste, et s'il est incapable de se garantir par ses propres moyens contre les divers risques qui peuvent l'assaillir. Le champ d'application de l'assurance

(1) CAHEN-SALVADOR, *Op. cit.*, p. 11 ; article 2, § 1 : « Sont assurés obligatoirement tous les salariés français de l'un ou de l'autre sexe, dont la rémunération n'excède pas 10.000 francs. Ce taux est augmenté de 2.000 francs par enfant de moins de 16 ans à la charge de l'assuré » (texte de la Commission).

obligatoire apparaît donc comme nettement délimité. Il embrasse ce que l'on appelle communément le prolétariat, et il englobe l'ensemble de tous les salariés faiblement rémunérés dont la sécurité, dans notre société moderne, ne laisse pas d'être fort précaire.

L'assurance obligatoire, comprise de la sorte, rejette en dehors de son cadre bien des gens qui, pourtant, ne méritent pas l'indifférence du législateur. Il y a, en effet, des travailleurs indépendants dont la situation économique, les préoccupations et les besoins sont parfois comparables à ceux des travailleurs salariés. Il ne peut être question de les assujettir à l'assurance obligatoire. Cette mesure serait difficile à justifier, car leur situation de petits entrepreneurs présuppose une prévoyance qui rend très discutable l'emploi de la contrainte. D'autre part, comme ces travailleurs indépendants n'ont pas de patron, ce serait les taxer bien lourdement que de les forcer à acquitter une double cotisation. La meilleure des solutions est de mettre à leur portée un instrument de prévoyance dont ils soient maîtres de faire usage. Pour eux le système de la liberté s'impose (1).

A côté de ses deux régimes il faut mentionner, au surplus, l'assurance continuée. Elle a pour objet de régler la situation de ceux qui, après avoir été assujettis obligatoirement ou facultativement, cessent un jour de l'être.

Essayons de répartir les travailleurs de la terre entre ces divers compartiments. A titre d'exemples et pour faciliter notre étude nous exposerons les solutions admises par le texte de la commission, ainsi que les observations qu'elles peuvent susciter. Grâce à cette méthode nous pourrions mettre en évidence toutes les difficultés d'organisation pratique auxquelles le législateur va se heurter dans ce domaine.

(1) Article 2, § 2 : « Peuvent s'assurer facultativement... tous ceux qui, sans être salariés, vivent principalement du produit de leur travail à la condition que leurs revenus annuels ne soient pas supérieurs à 10.000 francs... ».

§ I. L'Assurance obligatoire.

Pour les assurés obligatoires il sera singulièrement malaisé de poser des règles précises.

La condition de l'ouvrier urbain, dans la grande industrie, en particulier, est nettement définie. Il est séparé de son patron par une ligne de démarcation absolument tranchée. L'obligation est alors en présence de situations très nettes qui peuvent servir de bases solides à ses combinaisons.

Il n'en est pas de même en agriculture. Notre première partie nous a permis de le constater : à la campagne les classes se pénètrent, et se mêlent avec une incessante complexité.

Pourtant, il est nécessaire de donner des définitions sans équivoque, surtout pour un régime d'assurance obligatoire qui, peut-être, sera accueilli par bien des résistances. Il s'agit de savoir sur quelles bases effectives la contrainte aura à jouer.

Pour les déterminer, la commission s'est contentée, dans son article 150 de reproduire, à quelques mots près, l'article 1^{er} de la loi du 15 décembre 1922 sur l'extension de la législation des accidents du travail aux ouvriers agricoles (1). Cette solution n'est pas sans soulever quelques critiques, car dans le domaine des accidents agricoles l'intervention du législateur était motivée par des considérations bien différentes de celles

(1) Loi du 15 décembre 1922, article premier : « La législation concernant les accidents du travail est applicable, sous réserve des dispositions spéciales ci-après, aux ouvriers, aux employés et aux domestiques autres que ceux exclusivement attachés à la personne, occupés dans les exploitations agricoles de quelque nature qu'elles soient, ainsi que dans les exploitations d'élevage, de dressage, d'entraînement, les haras, les entreprises de toute nature, les dépôts ou magasins de vente se rattachant à des syndicats ou à des exploitations agricoles, lorsque l'exploitation agricole constitue le principal établissement... ». Article 2 : « Sont assimilés aux ouvriers agricoles... ceux qui, n'étant pas petits patrons, sont occupés par des entrepreneurs ou par des particuliers à l'entretien et à la mise en état des jardins ».

Projet de loi sur les assurances sociales (texte de la Commission), article 150 : « Sont compris parmi les assurés obligatoires, visés à l'article 2 de la présente loi, les ouvriers, les employés et les domestiques attachés ou non à la personne... (Conf. articles 1 et 2 de la loi précitée)... ainsi que les exploitants qui louent d'une manière intermittente leurs services au temps ou à la tâche ».

qui, aujourd'hui, l'engagent à s'occuper des assurances sociales en agriculture. Il s'agissait de faire profiter de la théorie du risque professionnel les travailleurs de la terre qui n'en bénéficiaient pas auparavant, et de mettre à la charge de leur patron la réparation du préjudice qui leur est causé par « les accidents survenus par le fait ou à l'occasion de leur travail » (art. 1^{er} de la loi du 9 avril 1898).

Or, dès avant la loi du 15 décembre 1922, il existait des salariés ruraux, dont les patrons étaient assujettis à la législation des accidents du travail. C'étaient les ouvriers occupés dans une exploitation, où il est fait usage de machines mues par des moteurs inanimés, et lorsqu'elles sont la cause directe des accidents (loi du 30 juin 1899). C'étaient aussi, depuis la loi du 15 juillet 1914, les travailleurs embauchés dans une exploitation de bois (1). Naturellement la loi de 1922 garde le silence sur ces salariés et, d'autre part, de façon à éviter toute équivoque, elle donne de nombreuses précisions pour faire entrer dans son champ d'application bien des entreprises, dont le caractère agricole eut pu être contesté.

Ces exclusions et cette minutie, justifiées pour les accidents agricoles, ne le sont plus pour les assurances sociales en agriculture. On est étonné de ne relever dans la longue énumération de l'article 150 ni les travailleurs forestiers, ni les mécaniciens des entreprises de battage, dont la profession, cependant, est nettement agricole.

Ces réserves faites, déterminons le champ d'application de l'assurance obligatoire en agriculture, c'est-à-dire les travailleurs de la terre, que le projet de loi considère comme des salariés, et à qui il confère le bénéfice des dispositions spéciales prévues par le titre IV.

Ce sont d'abord les « ouvriers, les employés et les domestiques attachés ou non à la personne occupés dans les exploitations agricoles de quelque nature qu'elles soient », c'est-à-dire, pour adopter les expressions en usage à la campagne, les journaliers, les gérants et les valets ou les servantes de

(1) P. PIC, *Op. cit.*, p. 807 et suivantes.

ferme. Le texte nomme expressément les domestiques attachés à la personne, pour rectifier la loi du 15 décembre 1922, qui les privait du bénéfice du risque professionnel. Cette mention est, en ce qui nous concerne, assez inutile, car à la campagne il est bien peu de domestiques qui, occupés chez un exploitant, sont exclusivement attachés à sa personne, et ne fournissent aucun travail agricole. Quant à ceux, qui se trouvent dans cette situation, il n'y a guère de raisons de les soustraire au régime général pour leur donner le statut particulier des agriculteurs.

À côté de ces assujettis qui, presque tous, sont des travailleurs de la terre proprement dits, le texte mentionne toute une série de salariés que l'on pourrait qualifier d'ouvriers agricoles en vertu de la théorie de l'accessoire. Il s'agit de ceux qui, n'effectuant aucun travail agricole, sont embauchés dans des « entreprises de toute nature », adjointes à une exploitation agricole, lorsque celle-ci « constitue le principal établissement ». C'est le cas des ouvriers occupés dans les distilleries, les féculeries, les sucreries et les raffineries, les huileries ou travaillant à la dessiccation ou à la préparation de conserves de légumes et de fruits, etc., quand il s'agit simplement d'entreprises de faible importance annexées à une exploitation agricole.

Cette disposition est assez logique. Bien souvent, en effet, ces travailleurs sont, pendant une partie de l'année, des ouvriers agricoles : après avoir été affectés à la culture et à la rentrée des récoltes, de betteraves par exemple ou de pommes de terre, ils se transforment pendant la mauvaise saison en ouvriers industriels, et poursuivent leur travail à la sucrerie ou à la féculerie, annexée à la ferme. Dans les régions de culture industrialisée comme le Nord pour les distilleries, les Vosges et la Meurthe-et-Moselle pour les féculeries, cette situation serait assez fréquente.

Le texte range plus spécialement, dans cette catégorie de salariés, les employés des « exploitations d'élevage, de dressage, d'entraînement » et des « haras », énumération qu'il emprunte à la loi des accidents agricoles. Avec elle, il assujettit

également ceux qui travaillent dans « les dépôts ou magasins de vente se rattachant à des syndicats ou exploitations agricoles ». Cette dernière disposition présente un certain intérêt pour les assurances. Elle place dans le cadre du statut des travailleurs de la terre les employés des coopératives de vente organisées par les syndicats (1), des celliers coopératifs par exemple, dont les vignerons se servent dans certaines régions pour écouler leurs vins. C'est encore la condition des salariés occupés dans un magasin de gros ou de détail créé par un horticulteur pour la vente des produits de son jardin, ou affectés par un maraîcher de banlieue au transport quotidien des légumes aux halles. Sans doute, ce ne sont pas là de véritables travailleurs de la terre. Mais on peut dire, que l'ambiance, dans laquelle ils vivent, est agricole. Ils ont à leurs côtés des ouvriers ruraux. Leur patron est agriculteur. Pour simplifier les formalités, qui s'imposent à celui-ci, il est opportun de les soumettre au régime des assurances sociales agricoles.

La même remarque doit être faite pour les ouvriers, « occupés par des entrepreneurs ou par des particuliers à l'entretien et à la mise en état des jardins », que le texte assimile aux salariés agricoles. Cette disposition vise d'abord tous les ouvriers horticulteurs, maraîchers, primeuristes, fleuristes et même les employés des architectes paysagistes, qui sont déjà presque en dehors de l'agriculture au sens habituel. Elle a également en vue les jardiniers qui, étant au service de particuliers, se rapprochent des domestiques attachés à la personne et payés à grands gages. Ces salariés sont, si l'on peut dire, aux frontières de la profession agricole. Rien ne s'oppose, néanmoins, à leur assujettissement au régime que nous étudions. Par contre, s'ils sont « petits patrons », c'est-à-dire s'ils ont la situation économique d'entrepreneurs indépendants, il ne peut plus être question pour eux d'assurance obligatoire. L'assurance facultative s'impose.

(1) Ces organisations sont difficiles à mettre en marche en agriculture, en raison du caractère très individualiste du paysan. Elles sont fréquentes toutefois en Alsace, en Suisse et en Allemagne où les greniers coopératifs rendent les plus grands services. Les syndicats de l'Yonne s'en sont inspirés pour créer en août 1921 une coopérative de vente de céréales.

Malgré tout l'interprétation de ces formules est délicate et sans grande portée. La pensée des rédacteurs est impossible à suivre puisqu'il s'agit d'un texte appliqué arbitrairement aux assurances sociales, alors qu'il a été élaboré pour un objet tout différent.

Il existe, cependant, une disposition issue d'un travail original et conçue spécialement pour la question qui nous occupe. Elle soumet à l'assurance obligatoire « les exploitants qui louent d'une manière intermittente leurs services au temps ou à la tâche ». Ce texte d'une très grande importance vise ce que l'on peut appeler les salariés occasionnels. Nous avons constaté au début de cette étude, qu'ils sont fort nombreux (1), et qu'ils constituent, dans bien des endroits, le principal élément du salariat rural. Le projet de loi qui aurait pu les ranger dans l'assurance facultative, avec les petits patrons, les classe parmi les salariés. Cette solution peut se justifier. Nous avons vu, en effet, que les journaliers propriétaires sont atteints comme les salariés purs par le fléau de l'exode rural, et que leur classe se désagrège avec une rapidité inquiétante, lorsque ses membres ne parviennent pas à se hausser au rang d'exploitants indépendants. On ne pouvait priver ces salariés du bénéfice de l'assurance. Doit-on pour cela les englober, d'une façon générale, par une large formule les soumettant tous sans distinction aucune ? Un tel régime se prêterait inévitablement à des critiques que soulève, d'ailleurs, le texte de la commission. Voyons les conséquences de celui-ci. S'il est appliqué à la lettre, tous les salariés occasionnels seront obligatoirement assurés. Pour beaucoup d'entre eux, la rémunération que leur procure le travail effectué pour autrui est tout à fait secondaire (2) ; elle constitue une simple ressource d'appoint, leur profession principale étant celle d'exploitant. S'il en est ainsi, une double remarque s'impose.

(1) Voir dans la première partie leur dénombrement d'après les statistiques agricoles de 1892 et d'après l'enquête de 1912.

(2) BRANCHER et VUIGNER, *Loc. cit.*, p. 230.

Il s'agit, dit le texte, des petits exploitants qui louent leur travail « d'une façon intermittente ». Les rédacteurs auraient dû se rappeler qu'ils subordonnent le bénéfice de l'assurance et spécialement les prestations de maladie à un minimum de versement effectué pendant le mois, les trois mois et les six mois qui précèdent l'affection (1). Dans ces conditions, bien des travailleurs accidentels occupés de loin en loin par un employeur, un jour sur cinq par exemple ou même un jour sur dix, verront effectuer des prélèvements sur leur salaire, sans que leur cotisation leur confère pour cela aucun droit. Il y a là une injustice flagrante.

Par contre, dans certains cas, plus rares, il est vrai, cette situation est retournée à leur profit, et ils bénéficient d'avantages auxquels ils ne devraient pas participer. Il existe des petits exploitants qui fournissent régulièrement un travail de courte durée chez un employeur. Telle est la situation de beaucoup de viticulteurs du Midi de la France. Leur journée de travail est très réduite, et ils consacrent une grande partie de leur temps au soin du petit vignoble qui leur appartient en propre. Ces journaliers propriétaires seront soumis à l'assurance et en profiteront, car ils rempliront le plus souvent les conditions de versement exigées par le projet. Or, leur salaire n'en reste pas moins assez modique. Ils seront donc, la plupart du temps, rangés dans les premières catégories d'assujettis(2), celle des petits salariés et, par suite, ils participeront à toutes les faveurs qui, d'ordinaire, dans tous les systèmes d'assurance se trouvent concédées à ces déshérités de la fortune : subventions de l'Etat, com-

(1) Articles 20 et 21.

(2) Le texte de la Commission répartit les assurés en six classes d'après leur salaire : 1^o Salaire annuel inférieur à 1.200 francs ; 2^o Salaire égal ou supérieur à 1.200 francs et inférieur à 2.400 francs ; 3^o Salaire égal ou supérieur à 2.400 francs et inférieur à 4.000 francs, etc. (Art. 8).

Sont considérés comme des petits salariés tous les assurés rangés dans les trois premières classes. Comme nous le verrons par la suite, pour le calcul de leur pension de vieillesse et d'invalidité, ils profitent d'une bonification de l'Etat de 250 francs et d'un appel à un fonds de garantie, jusqu'à concurrence du minimum de pension auquel ils ont droit (Rapport GRINDA, p. 132).

plément de pension fournis par un fonds de garantie, etc... De toute évidence la situation de ces journaliers propriétaires est anormale : ils bénéficient de subventions que le Trésor refuse à beaucoup de salariés purs qui, tirant tout leur gagne-pain de leur salaire, seront peut-être rangés dans les autres classes d'assurés, celles des gros salariés, alors que leurs ressources sont probablement inférieures à celles des salariés occasionnels. Elle est, en tous cas, contraire au principe même de l'assurance sociale, et fait jouer la solidarité à rebours, car l'Etat n'a pas à intervenir en faveur de tous les intéressés. « C'est au profit des faibles, des modestes, c'est au profit des petits salariés » seulement « que sa contribution est nécessaire (1) ».

Une mise au point est absolument de rigueur. Pour tous les salariés occasionnels, chez qui la qualité de patron semble l'emporter, le régime général de l'assurance obligatoire est inapplicable. On pourrait, comme le fait M. de Gailhard-Bancel (2), leur donner le droit de se faire exempter ou, en tous cas, leur refuser le bénéfice des bonifications de l'Etat.

Il serait également possible de prévoir un régime mixte. L'assurance serait facultative pour eux, mais lorsqu'ils s'y seraient soumis, la contribution patronale calculée sur les salaires deviendrait obligatoire (3). Comme aux assurés

(1) Projet gouvernemental, motifs, p. 14.

(2) *Op. cit.* Article 5, § 2 : « ...Le salarié, qui justifiera de la possession d'une propriété mobilière ou immobilière productive d'un revenu supérieur ou égal au au chiffre de la pension de retraite fixée par sa profession, et pour la classe de salaire à laquelle il appartient, pourra être dispensé de payer la cotisation afférente à la retraite... ».

(3) On pourrait objecter que ce système, comme celui adopté par la loi du 5 avril 1910 pour les métayers, inciterait les patrons à n'embaucher que les salariés occasionnels non-assujettis. Mais cet inconvénient ne semble guère à redouter, en raison de la crise de la main-d'œuvre qui sévit actuellement en agriculture.

D'une façon générale, d'ailleurs, il serait logique de concevoir un système dans lequel les employeurs seraient forcés, en toute occurrence, d'acquitter les contributions patronales afférentes aux salaires de leurs ouvriers, que ceux-ci soient admis ou non au bénéfice de l'assurance. Ce régime est adopté par le projet en ce qui concerne les salariés étrangers non privilégiés et les salariés français de plus de 60 ans. Il serait normal de l'étendre aux travailleurs accidentels, si on les plaçait totalement ou partiellement en dehors du cadre de la réforme. Dans nos campagnes, il est vrai, la perception de ces cotisations patronales serait assez difficile.

facultatifs il leur serait interdit de cotiser dans les trois premières classes, le surplus de la cotisation restant tout entier à leur charge.

Mais il sera fort malaisé de distinguer, dans cette catégorie de travailleurs, ceux qui sont plutôt des salariés, et doivent être traités comme tels, de ceux qui, étant petits patrons, devront être soumis à un régime spécial d'assurance facultative. Pour opérer cette distinction il faudrait pouvoir estimer les revenus, qu'ils tirent de leur exploitation, et décider qu'à partir d'un certain taux le système de l'assurance facultative s'impose. Malheureusement cette opération serait fort délicate et entraînerait bien des passe-droits. Bref, une solution donnant toute satisfaction est difficile à trouver. Nous n'avons pas à nous en étonner, la société paysanne étant une masse confuse et ondoyante, dont les caractéristiques sont incertaines, et qu'il est malaisé de faire entrer dans des cadres juridiques. C'est une complication à laquelle on devait fatalement se heurter, puisqu'en agriculture, comme nous l'avons vu, les qualités de patron et d'ouvrier se trouvent fréquemment réunies sur la même tête.

Sans nous attarder plus longtemps à la critique des solutions admises par la commission, indiquons brièvement le montant des effectifs de l'assurance obligatoire en agriculture. En voici les éléments :

	Ensemble	Sexe masculin	Sexe fém.
Ouvriers journaliers agricoles	2.157.402	1.579.316	578.086
Domestiques agricoles	714.614	501.665	212.949
Charretiers agricoles	28.625	28.625	» »
Jardiniers,.....	102.016	89.755	12.261
	<u>3.002.657</u>	<u>2.199.361</u>	<u>803.296</u>

Ces chiffres ont été fournis à la commission dans un exposé que M. Cahen-Salvador lui a fait sur l'économie du système financier du projet gouvernemental (1). Ils ont été tirés par

(1) Cet exposé a été publié par le *Parlement et l'Opinion*, 15 avril et mai 1922. On le trouve également dans le rapport GRINDA, p. 136.

Nous avons adapté les chiffres de M. CAHEN-SALVADOR à l'économie du projet de la Commission en en retranchant l'effectif des métayers (560.000 hommes et femmes) qui se trouvaient rangés dans l'assurance obligatoire, et qui ont passé depuis dans l'assurance facultative.

les actuaires du recensement de 1911 et, comme on peut le constater, ils diffèrent sensiblement des statistiques que nous avons données dans notre étude du salariat rural. Il a fallu en rectifier les éléments et les ajuster exactement au cadre de l'assurance. On a dû les augmenter du contingent des Alsaciens-Lorrains, mais par contre en retrancher un certain nombre de salariés qui sont privés du bénéfice de l'assurance.

Ce sont, d'abord, tous ceux dont la rémunération excède 10.000 francs et qui, d'après le projet gouvernemental, sont placés en toute occurrence en dehors du cadre de la réforme. Leur nombre est assez faible en agriculture, et cette exclusion ne saurait porter que sur les gérants des grandes exploitations agricoles (1).

C'est ensuite et surtout le contingent des salariés français de plus de 60 ans et des salariés étrangers non privilégiés. Les premiers restent absolument en dehors de l'assurance ; ils sont peu nombreux, comme nous le verrons à propos de l'assurance continuée. Les seconds, ce sont les ouvriers étrangers, qui peuvent seulement réclamer le bénéfice de l'assurance maladie, parce que des traités avec leur pays d'origine ne garantissent pas à nos nationaux des avantages équivalents, et qu'il n'est pas juste que l'Etat français fasse un sacrifice pécuniaire pour eux (2). L'actuariat a estimé leur nombre total à 182.000. Pour l'agriculture, le contingent des salariés étrangers non privilégiés doit être assez fort, car la plupart des étrangers qu'elle occupe sont Espagnols, et ne profitent pas, dans le domaine de la prévoyance sociale, de la réciprocité diplomatique. Seuls les Belges, les Italiens et les Polonais qui, d'après l'actuariat, sont au nombre de 232.000 pour toutes les professions, sont classés parmi les étrangers privilégiés, ce qui leur confère le bénéfice de la réforme sans aucune restriction. Depuis une

(1) Les statistiques de 1892 évaluent leur nombre à 16.091. M. AUGÉ-LARIBÉ estime cette évaluation inférieure à la réalité, *Op. cit.*, 1912, p. 226.

(2) Article 2. alinéa 7.

convention récente il faut leur ajouter les Tchéco-Slovaques (1).

Au total, ces rectifications portent l'effectif des assurés agricoles obligatoires à 3.002.657 contre 3.292.015 salariés agricoles recensés en 1911. Faute de renseignements précis, on ne peut faire état des pertes de guerre, ni de la concentration urbaine qui, nous l'avons vu plus haut, ont diminué la population active agricole (patrons et ouvriers) de près de 1.600.000 unités. Ces deux facteurs contribueront à réduire d'une façon singulièrement forte les contingents prévus par l'actuariat.

§ II. L'Assurance facultative.

A côté de l'assurance obligatoire il faut encore étudier, en agriculture, l'assurance facultative qui, pour cette profession, est d'une importance capitale.

Nous nous abstiendrons ici de discuter la question des effectifs des assujettis facultatifs. Ce problème qui soulève

(1) Traité de travail franco-polonais du 7 septembre 1919 et surtout convention franco-polonaise relative à l'assistance et à la prévoyance sociale signée à Varsovie, le 14 octobre 1920 ; traité franco-italien du 30 septembre 1919 ; convention franco-tchéco-slovaque signée le 20 mars 1920, ratifiée par décret du 12 janvier 1921.

D'après M. AUGÉ-LARIBÉ (*Op. cit.*, 1923, p. 91), qui tire ces chiffres des statistiques établies par le service de la main-d'œuvre du ministère de l'agriculture, le nombre total des travailleurs agricoles étrangers introduits de 1914 au 31 décembre 1921 atteint le chiffre de 338.452 immigrés, dont 272.238 espagnols ou portugais. Beaucoup, 38 0/0 environ, ont regagné leur pays. Un très grand nombre, également, attiré par les hauts salaires de l'industrie a dû abandonner la campagne. Il est impossible de déterminer le chiffre de ceux qui sont encore occupés par l'agriculture.

Voici les statistiques fournies pour 1921 et 1922 par les bureaux d'immigration :

	1921	1922
Belges	20.737	13.293
Espagnols	27.226	39.773
Portugais	996	2.078
Italiens	4.682	7.077
Polonais	2.241	9.077

Ces renseignements sont naturellement incomplets, car beaucoup de travailleurs agricoles, les belges surtout, s'embauchent sans passer par l'Administration. L'effectif des immigrants polonais, qui a plus que quadruplé de 1921 à 1922, ne cessera d'augmenter, l'Union centrale des syndicats agricoles ayant fondé un service d'immigration très actif. (*La Main-d'Œuvre agricole*, janvier 1923).

une grosse difficulté actuarielle, et qui met en cause l'équilibre financier du régime, sera traité dans la section II de ce chapitre à propos des ressources de l'assurance. Contentons-nous de fixer le cadre juridique de l'assurance facultative.

D'une façon générale elle embrasse, suivant la formule du texte de la commission, « tous ceux qui, sans être salariés, vivent principalement du produit de leur travail... », à condition naturellement que leurs revenus ne dépassent pas un certain maximum. Les « petits patrons », en effet, doivent être seuls à bénéficier de ce régime de faveur⁽¹⁾.

Nous avons indiqué plus haut la raison d'être de l'assurance facultative. Ici elle est particulièrement utile, car la population active agricole est composée en majeure partie de travailleurs indépendants, dont l'existence n'est guère différente de celle de leurs salariés⁽²⁾. Sans doute, ils sont de véritables patrons et, comme nous l'avons vu, leur situation s'est améliorée depuis la guerre ; mais ils méritent pourtant la sollicitude du législateur⁽³⁾, et l'assurance-maladie présente un grand intérêt pour eux.

Dans les campagnes, cette classe d'assujettis comprend d'abord le fermier et le cultivateur, dont la condition rappelle en agriculture celle de l'artisan et du petit patron des villes.

Quant au métayer il a donné lieu à bien des controverses et les dispositions, qui l'intéressent, ont subi de profondes modifications. Le projet gouvernemental l'assimilait au salarié obligatoire avec versement du propriétaire lorsque

(1) L'article 2, § 2, fixe la limite de l'assurance facultative à 10.000 francs de revenu, ce taux devant être majoré de 2.000 francs par enfant à la charge de l'assuré.

(2) Voir première partie, « *in principio* ».

(3) Déclaration de M. TREBALLET, délégué de l'Indre-et-Loire au Congrès de Nancy : « Cette question n'intéresse pas seulement les salariés, mais aussi, dans notre région de Beauce, où la petite culture est assez développée, une foule de petits exploitants qui peinent toute leur vie pour arriver péniblement à amasser quelques ressources leur évitant tout juste — et encore pas toujours — de tomber à la charge de leurs enfants ». Compte rendu, p. 132. Pour les retraites agricoles, voir Congrès de Périgueux, 1905, déclaration de M. MABILLEAU, compte rendu, p. 563 ; SOUCHON, *Op. cit.*, p. 516.

son revenu est inférieur à 10.000 francs (1). Sa femme également était soumise au même régime, lorsque l'ensemble de leurs revenus n'excèdent pas 10.000 francs ; dans ce cas l'un et l'autre étaient considérés comme jouissant de la moitié de cette somme, et ils profitaient tous les deux de la cotisation patronale. M. Cahen-Salvador nous a lui-même indiqué les motifs de cette innovation : « De plus en plus, dit-il, en effet, il semble que, dans notre organisation agricole, le métayer occupe une place intermédiaire entre le propriétaire et l'ouvrier et que, par la nature même de son contrat et les obligations qu'il lui impose, il se rapproche surtout du salarié. Cette assimilation a, au surplus, été demandée par certains représentants qualifiés des intérêts agricoles (2) ».

Cette solution, que M. Cahen-Salvador paraît avoir empruntée au programme préconisé par Jaurès et par M. J. Codet lors du vote des retraites ouvrières, et qui s'affirmait encore tout récemment dans un ouvrage de M. Compère-Morel (3), était impossible à concilier avec la situation juridique et sociale des colons partiaires. Elle aurait, en particulier, constitué une dissonance assez sensible par rapport au droit fiscal et à la législation des accidents agricoles. Comme tous les exploitants, en effet, le métayer est assujéti par la loi du 31 juillet 1917 à la cédula des bénéfices de l'exploitation agricole, et non pas à celle des traitements, salaires et pensions, comme le travailleur salarié. D'autre part, la loi du 15 décembre 1922 sur les accidents agricoles (art. 6) consacre juridiquement sa condition d'associé du propriétaire, que les économistes lui reconnaissent depuis longtemps : l'un et l'autre supportent également la charge de la réparation des accidents et des primes d'assurance.

Assez difficile à justifier, cette disposition aurait au surplus entraîné des complications insolubles, lorsqu'il aurait

(1) Projet gouv., art. 2 § 1, art. 10 § 5, 6, 7.

(2) *Op cit.*, p. 11. Voir aussi motifs du projet gouvernemental, p. 17.

(3) JAURÈS, *discussion à la Chambre*, 1905. *Journal Officiel Doc. Parl.*, p. 3.150.

— COMPÈRE-MOREL, *le Socialisme agricole*, 1921.

fallu agencer pour les métayers le mécanisme de l'assurance obligatoire. Ce sont eux qui, gérant l'exploitation, perçoivent tout d'abord l'intégralité des bénéfices, dont ils ne gardent qu'une partie. Aussi le projet décidait-il que le recouvrement de la cotisation globale, soit 10 % de leur rémunération, s'effectuerait entre leurs mains sauf recours de moitié contre le propriétaire (1). C'était donc le système du précompte, mais fonctionnant à rebours vis-à-vis de l'ouvrier et non plus entre les mains du patron. Les formalités qu'il entraîne, et que nos 560.000 métayers auraient eu beaucoup de peine à observer, auraient renforcé naturellement leur résistance : toutes les sanctions auraient été illusoires contre la révolte simultanée des assujettis que ce système rendait absolument maîtres de la situation.

Enfin, le projet portait en lui-même la marque de son erreur. Il faisait supporter au métayer la moitié de la cotisation patronale afférente aux salaires de ses ouvriers (art. 10, § 6). Il lui reconnaissait implicitement, de la sorte, la qualité d'associé qu'il lui déniait formellement ensuite, en le rangeant lui-même parmi les assurés obligatoires.

Un régime, qui méconnaissait aussi complètement la condition véritable des métayers, ne pouvait pas manquer de soulever les réclamations unanimes des agriculteurs (2).

La Commission s'est ralliée à leur opinion, et leur a donné gain de cause, parce que, dit-elle, les métayers doivent être vraiment « considérés comme des associés du propriétaire plutôt que comme des salariés ». Elle les a placés dans le cadre général de l'assurance facultative et elle a même dispensé les propriétaires du versement auquel ils sont astreints pour les Retraites ouvrières. En outre, les métayers gardent pour eux seuls la charge de la cotisation patronale qui correspond aux salaires de leurs ouvriers. C'est logique. Il est, en effet, de l'essence du contrat de métayage que le colon

(1) Art. 12, art. 17.

(2) Déposition de la C. N. A. A., de l'Union des syndicats agricoles, etc...

partiaire supporte toutes les dépenses de main-d'œuvre, le propriétaire se contentant de fournir la terre et le capital d'exploitation (1).

Il n'en va pas de même de certains travailleurs salariés, dont la rémunération consiste, en partie, dans une fraction des récoltes ou dans une participation aux bénéfices de l'entreprise. Ce sont là de véritables ouvriers agricoles et qui, de l'avis des représentants des agriculteurs, doivent être considérés comme tels (2). Aussi tout en s'estimant satisfaits de la mise au point opérée par la commission, et qu'ils avaient d'ailleurs demandée, ont-ils formulé quelques réserves. « Dans certaines régions », en effet, « les métayers sont les exploitants les moins fortunés, sinon ceux qui constituent le véritable prolétariat rural. Tel est le cas, quand le métayer n'apporte que ses bras dans l'association avec le propriétaire : il est alors moins un associé qu'un journalier payé en nature par l'abandon d'une partie de la récolte. Nous croyons, cependant, que l'on a eu raison de faire des métayers des assurés facultatifs, car le plus souvent ils sont dans une situation pécuniaire comparable, si ce n'est supérieure, à celle des fermiers, lesquels sont aussi des assujettis facultatifs : comme eux, ils sont propriétaires de capitaux importants, comme eux, ils profitent de l'augmentation du cheptel, bien plus leur exploitation est en général plus intensive, car disposant en outre des capitaux appartenant aux propriétaires, ils peuvent faire au sol des avances plus abondantes en engrais, façons et main-d'œuvre et augmenter ainsi les rendements, ce qui est la meilleure façon de rendre plus constants et plus importants les profits (3).

(1) Article premier de la loi du 18 juillet 1889, sur le colonage partiaire.

(2) Nancy, GARCIN, *Loc. cit.*, p. 99.

(3) GARCIN, *Correspondant*, du 10 juin 1923 : « Les assurances sociales ; le projet de la Commission ».

§ III. L'Assurance continuée.

Dans un autre ordre d'idée il faut se préoccuper de la situation des assurés qui, leur position se modifiant, cessent de remplir les conditions normales d'assujettissement. C'est ce que nous avons appelé le problème de l'assurance continuée.

Cette question se pose dans une certaine mesure pour tous ceux qui, assurés facultatifs ou assurés obligatoires, voient leurs ressources dépasser un jour le maximum prévu par la loi. Mais en agriculture elle se présente surtout vis-à-vis des salariés qui, après avoir été assujettis obligatoires, deviennent des exploitants indépendants : métayers, fermiers ou propriétaires. Pour eux il s'agit de ménager un large passage entre l'assurance obligatoire et l'assurance facultative, et surtout de débarrasser le chemin, qui mène les ouvriers agricoles à la propriété et à l'indépendance, de tous les obstacles, que l'assurance obligatoire peut y semer.

Pour marquer la gravité de ce problème, il suffira de rappeler d'un mot les faits, que nous avons longuement exposés dans notre première partie. Presque tous les exploitants ont commencé par être eux-mêmes des salariés. Les uns, avant de s'établir à leur compte, travaillent, en effet, dans leur famille en qualité de domestiques de ferme et, comme ils touchent une rémunération, ce sont au point de vue juridique de véritables ouvriers agricoles ; pour l'assurance ils doivent être traités comme tels. Les autres, qui sont parvenus à réaliser par leurs propres moyens une ascension sociale — et ils forment une troupe nombreuse, s'il faut en croire les témoignages que nous avons rapportés — sont d'anciens travailleurs salariés promus au rang de cultivateurs indépendants.

Cette situation, qui entraîne l'émancipation de bien des ouvriers agricoles au bout de peu d'années de salariat, est clairement indiquée par certains éléments, qu'il est possible de tirer du recensement de 1911. Il nous renseigne sur la

répartition des travailleurs agricoles par catégories d'âge de 15 à 65 ans. En voici les résultats pour les patrons et les ouvriers :

Personnes actives occupées aux professions agricoles :
Pour 1.000 personnes, proportion dans chaque groupe d'âge

	Moins de 15 ans	15 à 19 ans	20 à 24 ans	25 à 29 ans	30 à 34 ans	35 à 39 ans	40 à 44 ans	45 à 49 ans	50 à 54 ans	55 à 59 ans	60 à 64 ans	65 ans et plus	Age moyen évalué somm.
Patrons													
Sexe masc. . .	»	1	13	58	91	107	112	118	114	109	97	180	50
Sexe fem. . .	»	9	58	96	112	115	114	113	104	92	78	109	45
Ouvriers													
Sexe masc. . .	94	228	135	127	87	66	54	48	41	36	31	53	31
Sexe fem. . .	118	245	151	86	65	55	50	48	41	41	38	60	26

Cette statistique nous apporte sur la matière qui nous intéresse des données infiniment précieuses. Elle indique deux séries de variations dans la proportion des patrons et des ouvriers par catégories d'âge.

On doit constater, d'abord, que, pour les uns comme pour les autres, ce tableau révèle un affaissement du pourcentage de tous ceux qui atteignent l'âge de 50 à 64 ans. Après cette période critique, qui coïncide sans doute avec une moyenne de mortalité assez élevée, il se produit un relèvement très marqué de la proportion des agriculteurs ayant dépassé 65 ans. C'est là un indice certain que « la terre de France conserve longue vie à ceux, qui lui demeurent fidèles et de fait il n'est pas rare de voir les vieux travailleurs de la terre remarquables par leur robustesse et l'air de jeunesse, qu'ils ont gardé en même temps qu'une étonnante activité. Ceci plaide en faveur de l'agriculture et l'argument doit être ajouter à tant d'autres, qui militent en faveur du retour à la terre (1) ».

À côté de cette variation simultanée des effectifs patro-

(1) *La Main-d'Œuvre agricole*, mars 1922.

naux et ouvriers, sous l'influence de la même cause, il en est une seconde qui se produit en sens inverse d'un groupe à l'autre.

Envisageons, en premier lieu, la situation des agriculteurs du sexe masculin qui constituent le plus fort contingent de l'assurance obligatoire. Les ouvriers atteignent de 15 à 19 ans le maximum, soit 228 ; de 20 à 24 ans ils tombent brusquement à 135 ; de 50 à 54 ils baissent à 41 ; jusqu'à 64 ans les effectifs descendent même à 31, mais à ce moment une chute se produit également pour les patrons, quoique d'une façon bien plus réduite ; comme nous venons de le voir, c'est l'arrivée de l'âge de mortalité.

Lorsqu'il s'agit des employeurs, on constate un phénomène qui est entièrement l'opposé du précédent. Assurément, il serait anormal, aussi bien pour l'industrie que pour l'agriculture, de voir le patronat recruter son principal contingent parmi les personnes jeunes. Il est dans la logique des choses qu'avec l'âge ses effectifs suivent une progression, pendant que ceux des salariés subissent une dégression. Il n'en est pas moins vrai qu'en agriculture le phénomène est particulièrement accentué : pour 1.000 patrons on en trouve un de 15 à 19 ans, 13 de 20 à 24 ans, 58 de 25 à 29 ans, 118 de 45 à 49 ans et 180 au delà de 65 ans.

Il y a donc un fait certain. Alors que les patrons cultivateurs se recrutent surtout parmi les hommes mûrs, les jeunes ouvriers des champs sont, au contraire, de beaucoup les plus nombreux, de sorte que l'âge moyen des premiers est de 50 ans, tandis que celui des seconds n'est que de 31. A partir de 20 ans le groupe des salariés se désagrège, et fond d'une façon très rapide. Les uns, il faut le reconnaître, quittent la campagne, et c'est alors l'exode rural, qui intervient pour diminuer leurs effectifs. Mais la majorité s'élève au patronat, et cet afflux contribue, par catégorie d'âge, à augmenter d'une façon très sensible le nombre des employeurs au fur et à mesure que celui des salariés décroît.

Pour les agriculteurs du sexe féminin les tendances sont

absolument les mêmes, quoique leur action se trouve légèrement modifiée par d'autres facteurs : le mariage qui élève rapidement la jeune fille au rang de patronne, l'exode rural qui agit d'une façon plus intense sur les servantes de fermes que sur les travailleurs masculins, et naturellement une moyenne de longévité différente.

Voilà donc prise sur le vif cette ascension sociale que les agriculteurs ont toujours eue en vue dans leurs revendications (1).

Le projet gouvernemental la négligeait d'une façon totale. Il se contentait de conserver aux assurés, qui cessent de remplir les conditions prévues par l'assurance, le bénéfice des cotisations antérieurement versées ; il leur donnait également la faculté de continuer à cotiser en vue d'augmenter leur retraite de vieillesse (2).

Les agriculteurs ne manquèrent pas de s'élever contre une méconnaissance aussi absolue de la situation d'une partie très importante des travailleurs de la terre. Pour beaucoup, en effet, une rente viagère ne présente qu'un faible intérêt. Désireux de s'établir le plus tôt possible, ils réalisent des économies jusqu'au jour où elles sont assez fortes pour constituer un petit capital et pour leur permettre d'acquérir une exploitation. La loi des retraites n'a pas tenu compte de ce phénomène ce qui a fortifié, comme nous l'avons vu, l'hostilité dont elle est l'objet de la part des travailleurs de la terre. Pour les assurances sociales il est d'un intérêt primordial de combler cette lacune et de tenir compte du caractère temporaire du salariat agricole. Aussi la C. N. A. A. demandait-elle que les assurés, groupés par profession, puissent régle-

(1) En 1901, la plupart des groupements agricoles touchés par l'enquête, que poursuivait la Commission de la Chambre des députés, formulèrent des remarques analogues à cette observation présentée par le Comice agricole de Saint-Affrique : « Sur cent ouvriers..., il n'y en a pas trois qui, à l'âge légal, seraient en mesure de remplir les conditions exigées pour l'allocation d'une retraite, attendu que l'état d'ouvrier n'est pas dans le monde agricole une carrière stable et définitive, chacun cessant généralement, entre 25 et 40 ans, d'être employé à gages pour devenir métayer, fermier ou même propriétaire ». L. PECQUET, *Op. cit.*, p. 77.

(2) Projet gouvernemental, article 2, § 3 ; CAHEN-SALVADOR, *Op. cit.*, p. 12.

menter « la restitution des sommes capitalisées au compte de chaque assuré, lorsque celui-ci a besoin de toutes ses ressources pour accomplir un acte de prévoyance individuelle : prise d'une exploitation, achat d'un immeuble, constitution d'un cheptel, d'une industrie, etc. (1).

La proposition de Gailhard-Bancel a trouvé une formule (2) assez heureuse qui répond, d'une façon satisfaisante, à ces préoccupations. Elle autorise l'assuré, qui voudra se constituer lui-même sa retraite par l'acquisition d'une propriété ou l'achat d'une valeur mobilière, à demander le remboursement des cotisations versées par lui à capital réservé, sous réserve de certaines approbations et d'une certaine inaliénabilité des biens substitués à la pension.

Ces revendications et cette solution sont parfaitement justifiables. Un salarié qui est parvenu à se hausser au rang de patron donne, par cet acte d'énergie, une preuve suffisante de sa prévoyance individuelle. Au lieu de le river à sa condition d'ouvrier agricole, il faut au contraire l'aider à s'en dégager.

A cet égard, le texte de la commission, qui contient une disposition relative à l'assurance continuée (3), ne donne pas, semble-t-il, satisfaction aux agriculteurs. Par les précisions qu'elle donne, par l'élargissement qu'elle opère, ses travaux constituent, il est vrai, un sérieux progrès sur la teneur du projet gouvernemental. Les assurés obligatoires ou facultatifs appartenant depuis cinq ans au moins à l'assurance, et qui cessent de remplir les conditions d'assujettissement, pourront, dans un certain délai, demander qu'on leur maintienne le bénéfice des assurances sociales, si leurs revenus n'excèdent pas vingt mille francs ; dans tous les cas, comme d'après le texte gouvernemental, ils conservent la propriété de leur compte individuel d'assurance-vieillesse, et peuvent l'alimenter par de nouveaux versements. Toutefois aucun rembourse-

(1) Voir aussi GARCIN, Nancy, *Loc. cit.*, p. 87 et 109.

(2) *Op. cit.*, article 5.

(3) Article 2, § 5 et 6 du texte de la Commission ; rapport GRINDA, p. 53.

ment anticipé des capitaux constitués à leur nom n'est possible.

Il est probable que les agriculteurs poursuivront leur campagne jusqu'à ce qu'ils aient obtenu toute satisfaction sur ce point. Nous aurons, d'ailleurs, l'occasion d'exposer leur programme, d'une façon très complète, quand nous étudierons le problème des pensions de vieillesse en agriculture.

Section II.

LES RESSOURCES DES ASSURANCES SOCIALES EN AGRICULTURE

Pour couvrir les frais de cette vaste entreprise sociale il faudra trouver des ressources importantes. Naturellement, les bénéficiaires en fourniront une part, sinon la réforme constituerait un nouveau régime d'assistance qui, humiliant pour les travailleurs, serait très onéreux pour la collectivité.

La cotisation payée par les intéressés eux-mêmes ne pourra pas être très élevée. En général l'imprévoyance des milieux ouvriers de l'industrie entraîne une telle atrophie de leurs facultés d'épargne que leur salaire est immédiatement absorbé par leurs dépenses immédiates. Il est donc impossible de grever leur budget de toutes les charges de l'assurance : l'intervention de l'employeur et de l'Etat est indispensable. Pour la justifier on peut, du reste, développer les thèses les plus ingénieuses (1). Mais, comme le fait remarquer M. Truchy, il n'y a pas grand intérêt à les discuter. « En se plaçant sur le terrain des faits, « une fois admis que la garantie contre les risques est « d'utilité sociale, l'appel à l'employeur et l'appel à l'Etat « sont des procédés nécessaires dans la mesure où le bénéficiaire de l'assurance est pratiquement dans l'impossibilité

(1) Voir, par exemple : JAY, L'assurance ouvrière et la solidarité dans l'industrie (*Revue Politique et Parlementaire*, 1905, 3^e trimestre, p. 451). — BOISSARD, Retraites ouvrières et risque professionnel (*Revue d'économie politique*, 1904, page 690. BOISSARD, le Projet de loi d'assurance sociale, *Documentation catholique*, du 14 janvier 1922.

« d'en faire seul les frais » (1). Au surplus, celui qui acquitte une note n'est pas toujours celui qui la supporte définitivement ; rien ne l'empêche parfois de s'en décharger sur des tiers qui, peut-être, s'en déchargeront eux aussi sur d'autres personnes. Dans ces conditions, la répartition des frais entre plusieurs redevables doit être considérée comme un moyen judicieux d'en atténuer les répercussions économiques et d'assurer la mise en marche du mécanisme sans à-coups et sans heurts.

Nous aurons, d'ailleurs, l'occasion d'y revenir à la fin de cette étude. Ici nous nous contenterons d'envisager, pour l'agriculture, les ressources des institutions de prévoyance, qu'il est question de créer.

Le projet de loi sur les assurances sociales se rallie sans restriction aux solutions que nous venons d'esquisser : cotisation ouvrière, contribution patronale, subvention publique, telles sont les trois sources qui alimenteront les caisses.

Pour l'Etat, il nous suffira d'indiquer les règles générales que l'on a admises. D'une part, il veille par un contrôle permanent au respect des obligations imposées par la loi, et il acquitte toutes les dépenses d'administration, qu'entraînera la réforme. Il supportera donc, pour employer les termes consacrés par l'usage, le « chargement de l'assurance », la « prime pure » étant seule acquittée par les assujettis. Par ailleurs, comme les petits salariés, en dépit des versements patronaux, ne peuvent se suffire à eux-mêmes, il leur accorde diverses bonifications. Enfin il acquitte tout ou partie de certaines dépenses intéressantes au premier chef pour l'hygiène publique et l'avenir national (2). N'insistons pas plus sur cette

(1) TRUCHY, *Cours d'économie politique*, tome II, 1921, p. 398.

(2) Voici la liste exacte des charges que l'Etat aura à supporter.

a) Dépenses de gestion des organismes d'assurance : remise de 4 % sur les recettes des comptes de répartition ; allocations forfaitaires de 2 à 3 francs par compte individuel de capitalisation.

b) Dépenses des offices régionaux.

c) Liquidation de la loi du 5 avril 1910.

d) Majorations en cas de maladie, d'invalidité ou de décès, pour charges de famille.

question qui rentre dans l'étude du régime général des assurances sociales.

Les subventions publiques constituent, du reste, l'accessoire parmi les ressources de l'assurance. Celles-ci proviennent avant tout des cotisations de 10 %, calculées sur les salaires des assujettis obligatoires — et qui, en ce cas, sont supportées pour moitié par les patrons — ou sur les revenus des assujettis facultatifs. En l'état actuel du programme de la réforme, elles auraient à fournir, pour les assurés obligatoires seuls, deux milliards sept cent quarante-cinq millions, si les prévisions actuarielles se réalisent (1).

Ce sont là des sommes formidables à côté des dépenses relativement minimales supportées par le Trésor. Si l'on employait dans ce domaine les termes en usage dans la science financière, il serait possible de dire que le salaire est vraiment l'assiette des ressources de l'assurance obligatoire. Il existe, d'ailleurs, une analogie profonde entre la rémunération, sur laquelle on calcule la prime d'assurance obligatoirement acquittée et les diverses matières imposables

e) Allocations à la naissance, que la Commission a remplacées par une majoration des allocations d'allaitement.

f) Bonifications des pensions de vieillesse ou d'invalidité.

g) Participation de l'Etat à la construction et à l'aménagement des établissements de cure et de prévention.

h) Extension aux salariés de l'Etat de certaines assurances.

i) Avances remboursables consenties aux caisses pour les premières années (motifs du projet gouvernemental, p. 56).

La Commission a quelque peu remanié les dispositions relatives à l'intervention de l'Etat ; en particulier, elle a posé le principe de la limitation absolue de ses charges (Rapport GRINDA, p. 46 ; article 183). D'après le rapport GRINDA, l'accroissement net des charges de l'Etat ressortira :

a) Entre 80 et 90 millions pour les cinq premières années ;

b) 228 millions la sixième année ;

c) Entre 250 et 275 millions de la huitième année à la trente-sixième avec maximum de 275 à la trente-troisième ;

d) Elle retombera à 146 millions la quarante-cinquième (Voir rapport GRINDA, p. 178-188 ; sur les variations des charges de l'Etat : annexe du projet gouvernemental, p. 78 et suiv.).

Naturellement les calculs d'où l'on a tiré ces chiffres sont d'une exactitude rigoureuse en tant que calculs. Mais il reste à savoir si les bases qu'on leur a données sont conformes à la réalité.

(1) 1.142 millions de recettes de capitalisation et 1.603 millions de recettes de répartition (Rapport GRINDA, p. 164).

que le fisc s'efforce de saisir en prélevant ses taxes. Les unes et les autres, en effet, si l'on veut que le rendement soit fructueux doivent être déterminées d'une façon très précise et les fameux principes d'A. Smith pourraient être appliqués, de la façon la plus heureuse, sur le terrain des assurances sociales. Les règles de la certitude, de la commodité et de l'économie de l'impôt s'y prêteraient, en particulier, admirablement. Comme les taxes, les cotisations doivent être « certaines et non-arbitraires ». Elles doivent être demandées à « l'époque et selon le mode qui paraissent le plus convenables » à l'assujetti. Enfin une des conditions les plus essentielles du succès d'une assurance sociale comme d'un impôt, c'est le bas prix de revient de leur fonctionnement. Ces règles nous serviront tout à l'heure de guide, lorsqu'il s'agira de trancher les complications soulevées en agriculture par l'estimation des salaires et par la perception des cotisations.

Avant d'en aborder l'étude pour l'assurance obligatoire et pour l'assurance facultative, indiquons en deux mots l'importance de ce problème dans notre projet de loi. C'est, nous l'avons déjà dit, de l'appréciation des revenus de l'assuré, que dépend son assujettissement ou son exclusion et, par suite, le champ d'application du système. C'est, au surplus, cette opération qui fixe le quantum de ses cotisations. C'est d'elle, enfin, que résulte son classement entre les six catégories d'assurés, et la détermination de la pension et des allocations auxquelles il a droit (1).

(1) Dans le projet gouvernemental, les cotisations étaient perçues à forfait sur le salaire moyen de chaque classe (article 10 ancien). Ce système donnait lieu à une double critique. Il aboutissait à faire payer aux assurés une cotisation d'autant plus forte proportionnellement que le salaire est moins élevé. Il entraînait aussi quelques complications pour l'employeur. La Commission a maintenu les classes pour les prestations, mais elle les a supprimées pour la perception des cotisations (articles 8 et 9 nouveaux).

§ I. L'Assurance obligatoire et les Salaires. agricoles.

Dans l'industrie il est relativement facile de constater le montant des salaires et d'agencer un mécanisme de perception. Presque toujours l'ouvrier reçoit en argent la totalité de sa rémunération. A l'usine à laquelle il est attaché par un contrat de travail permanent, il a, à ses côtés, des centaines de camarades, dont le salaire est identique au sien. Son patron tient une comptabilité minutieuse. Aussi, rien de plus aisé, pour un office d'assurance, que de connaître les assujettis, de constater ce qu'ils gagnent et de veiller à la rentrée des cotisations, prélevées directement entre les mains du patron.

En agriculture, la situation est toute différente. Les travailleurs des champs ne sont pas groupés. Le plus souvent l'ouvrier agricole est l'unique salarié de son patron et, naturellement, le montant et les modalités de sa rémunération, au lieu de varier, comme dans l'industrie, d'une région à l'autre, varient ici pour chaque exploitation. Eloignés les uns des autres et n'ayant que peu de rapports entre eux — nous avons vu, en effet, que les syndicats sont rares, sauf pour quelques ouvriers spécialisés — les travailleurs de la terre discutent en tête-à-tête avec leur patron, et presque jamais il n'intervient en agriculture d'accords collectifs passés entre employeurs et employés pour fixer, d'une façon générale, les conditions d'embauchage (1).

Aussi, dans la profession agricole, il est assez rare de trou-

(1) Sur 345 accords collectifs signalés pour 1920 à la direction du travail, 16 seulement sont intervenus pour l'agriculture (*Bulletin du Ministère du Travail*, juillet-septembre 1921). Voir dans la *Main-d'Œuvre agricole* (mars 1922, septembre 1922) quelques exemples de conventions collectives de travail conclues en agriculture dans les départements de l'Aude, de l'Hérault, des Landes, de la Nièvre, des Pyrénées-Orientales.

ver des barèmes dignes de foi et des grandes exploitations, où l'on tient une comptabilité précise. Pour les cotisations destinées à alimenter les caisses d'assurance sociale, on se heurtera donc à deux difficultés. Comment pourra-t-on constater le montant des salaires ? et, à supposer qu'on le puisse, comment parviendra-t-on à assurer la perception des cotisations ? A coup sûr, le particularisme agricole entraînera bien des complications dans ce domaine.

A la campagne, les salaires ont un caractère absolument tranché par rapport aux rémunérations dévolues aux ouvriers de l'industrie (1). Ils sont mixtes, et contiennent les éléments les plus divers.

Naturellement, ils comprennent presque toujours une part en argent. Elle aurait même une tendance à prédominer sur les autres éléments du salaire. C'est, en effet, pour les domestiques et les servantes de ferme que la rémunération en espèces est la plus faible, et justement le nombre de ces travailleurs décroît d'une façon sensible par rapport à celui des journaliers, dont la rémunération est en majeure partie pécuniaire. Quoiqu'il en soit, même dans la mesure où ils sont acquittés en espèces, ces salaires ont un caractère original : ils n'ont pas la fixité des gages des ouvriers d'usine. Il existe deux taux, l'un d'hiver, l'autre d'été, en raison de l'inégalité des heures de jour et du caractère plus ou moins pénible du travail selon les saisons. Les domestiques même n'échappent pas à ce traitement saisonnier, et quelquefois encore des usages locaux consacrent le système dit des « règlets », en vertu duquel les gages se répartissent d'une façon inégale suivant les périodes de l'année.

Pourtant, à l'inverse de ce qui se passe dans l'industrie la fraction pécuniaire des rémunérations agricoles n'est pas toujours la plus importante. Le salaire en nature existe presque toujours, et constitue fréquemment l'élément princi-

(1) Sur les salaires agricoles : BRANCHER et VUIGNER, *Loc. cit.*, 1919, chapitre II. La rémunération de la main-d'œuvre agricole ; SOUCHON, *Op. cit.*, p. 323 et suiv.

pal (1). Il présente l'avantage très appréciable lorsqu'on traverse une période de perturbation économique ou de crise monétaire, de s'adapter exactement au coût de la vie sans modification aucune.

Les salaires en nature affectent deux formes bien différentes. Ils peuvent consister, tout d'abord, dans une partie de la récolte à la rentrée de laquelle l'ouvrier a travaillé. Telle est la pratique qui tend à s'effacer, mais que l'on trouve encore en Bresse ou dans les Dombes, et que l'on appelle la « levée » ou l'« affanure ». Elle consiste à rémunérer au moment de la moisson le journalier, qui a été occupé pendant l'été, en lui abandonnant la 11^e, la 12^e ou la 13^e gerbe en paiement non seulement du travail fourni pendant cette récolte, mais aussi d'un certain nombre de jours au cours de l'année. Un autre cas du même genre, c'est celui du berger, à qui l'on concède le droit d'avoir dans le troupeau une quantité déterminée de moutons nourris avec ceux du propriétaire, et à qui on laisse une partie du croît des animaux.

Mais les salaires en nature comprennent, le plus souvent, des produits dont l'ouvrier a besoin pour sa consommation personnelle ou familiale. C'est d'abord et surtout le cas des domestiques de fermes, qui sont nourris, logés et parfois même habillés par le patron, comme c'est la coutume dans quelques pays pauvres, tels que la Bretagne, le Cantal, la Corrèze. Toutes ces prestations en nature, à l'heure actuelle, en particulier où le coût de la vie est élevé, ont une valeur relativement considérable, qui contribue à majorer d'autant

(1) D'après l'article 43 du code du travail (7 décembre 1909), « les salaires des ouvriers et employés doivent être payés en monnaie métallique ou fiduciaire ayant cours légal, nonobstant toute stipulation contraire et à peine de nullité ». Cette disposition, qui s'applique à tous les salariés, à l'exclusion de ceux des professions libérales et des domestiques, s'étend donc à l'agriculture. Mais la prohibition des salaires en nature n'est pas absolue. Il faut, en effet, compléter l'article 43 par l'article 75 (25 mars 1910), au terme duquel le contrat de travail peut stipuler que l'ouvrier, en dehors de son salaire fixé en argent, sera nourri et logé par son employeur. C'est précisément l'hypothèse qui se réalise si fréquemment en agriculture. Par contre, on doit considérer comme illégales les pratiques telles que l'« affanure », car elles tombent sur le coup de l'interdiction de l'article 43. (P. PIC, *Op. cit.*, p. 668).

le salaire global. Elles sont fort importantes pour ces domestiques que l'on appelle des maîtres-valets, comme ceux de l'Aude et de la Haute-Garonne, pour qui le paiement en nature peut représenter toute la nourriture de la famille pendant l'année.

Au reste, ces avantages de toute sorte ne sont pas une particularité des gages payés aux valets et aux servantes de fermes. Ils existent aussi, sous les formes les plus diverses, pour les journaliers agricoles. Quand l'exploitation où ils travaillent est éloignée du logis, ils y prennent tout ou partie de leurs repas, ce dont leur patron tient compte pour le calcul de leur rémunération. C'est ainsi que les moissonneurs sont, d'habitude, entièrement nourris par leur employeur, et dans quelques régions même, comme la Bretagne, tous les repas sont pris chez le patron. Il y a encore, pour les journaliers, d'autres variétés de salaires en nature, dont toute la famille profite. On leur donne, par exemple, du vin ou du cidre ou encore des pommes de terre, du bois, des sarments. Lorsque l'ouvrier est un petit exploitant, il n'est pas rare que son patron lui prête gratuitement son attelage pour ses charrois ou ses labours. Enfin, dans certains pays, surtout ceux de grande culture, lorsque l'employeur se soucie du bien-être de ses salariés, il les installe dans une maisonnette près de la ferme. L'habitation est, d'ordinaire, accompagnée d'un petit champ ou d'un jardinet; naturellement, il en résulte une diminution du versement en espèces, corollaire logique de l'attribution du logement.

Ce n'est pas tout ; il y a, au surplus, des primes qui viennent, dans certains cas, accentuer encore cette complexité. Ce sont le plus souvent des majorations calculées sur les résultats immédiats du travail. Les vachers ont fréquemment un pourcentage sur la vente du lait et de ses dérivés. « Dans les pays de grande culture betteravière, les fermiers promettent des gratifications aux bineurs, s'ils laissent un nombre déterminé de betteraves régulièrement placées ou aux arracheurs s'ils ne blessent pas plus d'un tant pour cent de raci-

nes. » Il existe aussi des rémunérations supplémentaires qui, dans un très petit nombre d'exploitations, affectent le caractère plus scientifique d'une véritable participation aux bénéfices.

Enfin, certaines occupations accessoires à l'agriculture viennent parfois procurer aux travailleurs de la terre un complément de ressources. Dans quelques régions agricoles l'industrie à domicile est encore assez répandue, et procure du travail aux journaliers, lorsque l'arrivée de l'hiver engendre le chômage. Pour s'en tenir au Sud-Est, on peut citer le Rhône, l'Isère, la Loire, la Saône-et-Loire et l'Ain, où plus de 55.000 canuts paysans se livrent chez eux au tissage de la soie. Dans la Haute-Loire, spécialement autour d'Yssingeaux, l'industrie de la rubanerie est très florissante. Dans le Forez et les monts de Tarare, on trouve également un centre très actif de tissage du coton et du lin. On pourrait multiplier à l'infini ces exemples, car dans toutes les régions il existe des industries connexes à l'agriculture : jouets de bois dans la Lozère, dentelles en Auvergne, horlogerie en Franche-Comté, etc.

Ces quelques mots suffisent à mettre en évidence la nature très changeante et très peu homogène des salaires agricoles, et permettent d'entrevoir tous les obstacles qui en résulteront pour les assurances sociales. Le projet de loi, que nous avons en vue, ayant pour objet une réforme d'une très large envergure, requiert des cotisations très élevées. D'où une première conséquence pour les salaires agricoles : comme ils sont mixtes, on court le risque, en demandant à l'ouvrier une cotisation pécuniaire très forte, d'absorber une part beaucoup trop importante de son salaire en argent ; contentons-nous de noter au passage, cette difficulté que nous résoudrons plus loin. Il en est une autre : les cotisations étant élevées devront varier avec les ressources des assujettis, sinon elles risqueraient d'être écrasantes pour les travailleurs faiblement rémunérés. Aussi le projet de loi écarte-t-il le système de la cotisation uniforme admis en 1910 pour les

retraites ouvrières, et fixe-t-il la prime à 10 % des salaires. Ceux-ci devront être estimés d'une façon très précise. Or, comment sera-t-il possible de traduire en chiffres les éléments si variés et si dissemblables qui composent les salaires agricoles ?

Il ne peut être question de procéder à l'estimation spéciale de la rémunération perçue par chaque salarié. Il n'est qu'une solution qui, d'ailleurs, est un pis-aller : l'évaluation forfaitaire. C'est le procédé auquel la Commission s'est ralliée. Elle dispose que pour les salaires agricoles le taux moyen, de même que la quotité à attribuer aux avantages en nature, sera déterminé forfaitairement chaque année par nature d'emploi et par localité, département ou région. « Ce forfait aboutit à une évaluation moyenne qui permet d'ignorer les conditions exactes auxquelles tel ou tel ouvrier aura été embauché et les variations que celles-ci subissent pour un même ouvrier d'une exploitation à l'autre. Il dispense donc de suivre les multiples fluctuations des rémunérations agricoles. » Pour donner aux évaluations toutes les garanties possibles de sincérité, la Commission en confie le soin aux caisses agricoles locales, et elles ne deviendront définitives qu'après approbation de la Fédération régionale agricole. Ces organes sont seuls capables de s'acquitter de cette tâche extrêmement délicate.

Ces règles ne sont pas sans précédents. En Alsace-Lorraine, la valeur de la nourriture et du logement est actuellement fixée à forfait conformément à la loi d'Empire de 1911 (1). En France, sans parler de la loi récente sur

(1) Au Congrès convoqué à Metz, le 23 juillet 1921, par la Fédération des Associations agricoles de l'Est M. HAUSHALTER, secrétaire général du Comité agricole de Metz a donné, pour sa circonscription, les chiffres suivants : La valeur de la nourriture et du logement est fixée comme il suit, par mois :

	HOMMES		FEMMES	
	NOURRITURE	LOGEMENT	NOURRITURE	LOGEMENT
Moins de 16 ans.....	100 fr.	15 fr.	95 fr.	15 fr.
16 à 20 ans.....	115 —	15 —	105 —	15 —
Au-dessus de 21 ans..	120 —	15 —	115 —	15 —

En Lorraine, l'entretien d'un adulte est donc estimé à environ 1.600 francs par an, soit environ 4 fr. 40 par jour. (*Le Bon Cultivateur de l'Est*, 16 août 1921).

les accidents agricoles qui n'est pas encore entrée en application, et au terme de laquelle les indemnités seront calculées sur un taux de salaire fixé à forfait (1), on doit citer la loi du 15 juillet 1914 sur l'extension aux exploitations forestières de la législation des accidents du travail. Un règlement d'administration publique pris en application de ce texte a, en effet, chargé les préfets de fixer, par arrêté, les salaires moyens des ouvriers agricoles devant servir de base au règlement de certaines indemnités. La rédaction de ces arrêtés ne peut intervenir qu'après avis de commissions paritaires et après une enquête administrative faite auprès des groupements agricoles de la région (2). Cette procédure se poursuit sans encombre, et fournit périodiquement des renseignements assez intéressants sur les variations annuelles des salaires agricoles.

Malheureusement, s'il faut en croire les spécialistes compétents, ces données se prêtent à bien des critiques par leurs

(1) Article 8 de la loi du 15 décembre 1922, § 3, 4, 5 : « ...Cette indemnité journalière est calculée sur le taux arrêté, tous les deux ans, pour chaque département, par le préfet, après avis de la commission départementale du travail, ou, à son défaut, du conseil général et après enquête suivie, notamment, auprès des Chambres d'agriculture, des offices départementaux agricoles et des syndicats agricoles ouvriers et patronaux, d'après le salaire moyen annuel des travailleurs agricoles.

Le tableau dressé par le Préfet, en exécution du paragraphe précédent, pourra l'être par région agricole et devra l'être par catégorie de travailleurs.

S'il y a rémunération en nature, elle est calculée, à moins de stipulation contraire élevant le chiffre de sa quotité, sur le taux arrêté, comme au paragraphe précédent, d'après la valeur moyenne de cette rémunération dans le département. »

(2) Article 4 de la loi du 15 juillet 1914 : « Si la victime n'est pas salariée par le chef d'entreprise ou n'a pas de salaire fixe, l'indemnité due est calculée d'après les salaires moyens des salariés agricoles du département ». Comme l'application de cette loi était fixée au 1^{er} septembre 1915, un décret portant règlement d'administration publique a été promulgué le 27 mai 1915 pour déterminer la procédure à suivre dans la fixation des salaires ; article premier : « La détermination du salaire moyen des salariés agricoles, d'après lequel sont calculées les rentes ou indemnités dues, en cas d'accident du travail, soit aux employés ou aux ouvriers des exploitations forestières qui ne sont pas salariés par le chef de l'entreprise ou qui n'ont pas de salaire fixe, soit à leurs ayants-droit, est faite pour chaque département par le préfet après avis de commissions mixtes composées en nombre égal de patrons et d'ouvriers et après une enquête administrative au cours de laquelle tous renseignements utiles sont recueillis auprès des syndicats agricoles patronaux et ouvriers, des directeurs des services agricoles et autres personnes compétentes... ».

lacunes et leurs erreurs. Sur le terrain autrement plus important des assurances sociales le système du forfait constitue un assez grossier instrument. On s'en tiendra sans doute, à des approximations, qui seront toujours en dessous de la réalité, car on voudra éviter aux petits patrons et aux ouvriers faiblement rémunérés des cotisations disproportionnées à leurs ressources. Aussi les salaires les plus modiques fixeront-ils, vraisemblablement, le niveau des estimations. Dès lors, il est à prévoir que la majorité des ouvriers agricoles seront rangés dans les trois premières classes d'assurés. Or ceux-ci, comme nous l'avons vu à propos des salariés occasionnels, bénéficient des subventions du Trésor, et profitent, plus que les autres, de l'appui du fonds de garantie de leur caisse pour les pensions d'invalidité et de vieillesse. Outre l'injustice que cette situation entraîne vis-à-vis des ouvriers des villes, dont les classes correspondront à leur salaire effectif, elle sera certainement préjudiciable à l'équilibre financier du régime. Sur un total de 8.011.000 assurés obligatoires les assurés agricoles sont au nombre de 3.002.657 (1), soit plus des deux cinquièmes du total. S'ils observent la loi, le fonctionnement des assurances en agriculture sera peut-être, en raison de ce fait, l'occasion de bien des mécomptes pour les caisses.

Enfin, on ne doit pas oublier que bien des ouvriers agricoles sont des enfants occupés dans l'exploitation de leurs parents. En ce cas, les salaires qu'on leur donne sont souvent très faibles : en les assujettissant au régime prévu pour les autres assurés on leur impose des cotisations en disproportion certaine avec leur rémunération effective (2).

A côté de cette difficulté de fond que l'on a résolue d'une

(1) Rapport GRINDA, p. 137 et 163. Il faut noter toutefois que l'acturiat a été très prudent dans l'évaluation des salaires. Il a adopté comme base les chiffres de 1913 en les majorant de 150 o/o (p. 190). D'après ces prévisions, 69 o/o des salariés se trouvent rangés dans les trois premières classes (p. 207), soit en chiffres absolus :

502.000 pour la première classe,
2.124.000 pour la deuxième classe,
2.894.000 pour la troisième classe.

(2) GARCIN, *Correspondant* du 10 juin 1923 : Les assurances sociales ; le projet de la Commission de prévoyance sociale.

façon plus ou moins satisfaisante, il est une complication de forme qui tient, non plus à la base de calcul des cotisations, mais à leur perception. Exposons, d'abord, en deux mots, le régime de droit commun prévu par le texte de la Commission. Il constitue un mécanisme de perception qui, assez bien adapté aux exigences de l'industrie urbaine serait, par contre, malaisément applicable en agriculture. Son étude nous montrera l'absolue nécessité de doter la profession agricole d'un régime spécial.

Comme nous l'avons noté dans notre historique, le précompte est le mode de perception adopté par la réforme. « L'employeur, qui a occupé un assuré pendant une période de durée quelconque, est tenu d'acquitter les versements et contributions afférents à cette période. Le versement du salarié est prélevé sur son salaire, au moment de chaque paie, par le patron qui l'a occupé » (1). Ce procédé est le corollaire nécessaire de l'obligation qu'il est seul capable de rendre effective. « L'expérience nous apprend », en effet, « qu'aucun système de perception n'aboutit à ce résultat sinon celui du précompte » (2).

Le patron sera donc le principal rouage du mécanisme. Il en résultera pour lui certaines formalités. Il devra, d'abord, renseigner l'Office régional d'assurance sur le nombre, l'état civil et la rémunération de ses salariés intéressés par la loi. A cet effet, dans un certain délai, il doit adresser un état contenant les mentions prescrites. L'Office avise les organes chargés de la perception, délivre à l'assuré un livret nominatif destiné à faire titre, et donne aux intéressés les renseignements de rigueur. En outre de cette formalité que le patron n'aura plus à renouveler, il en est une autre qui résulte, d'une façon plus directe, de la mise en œuvre du précompte, et qui revient à chaque paie et au moins une fois par mois (3). Elle consiste

(1) Article 10.

(2) Rapport GRINDA, p. 33.

(3) Cette règle est conforme aux usages et à la réglementation du paiement du salaire. La loi du 7 décembre 1909 (article 44 du code du travail) dispose, en effet, que les employés doivent être payés au moins une fois par mois et les ouvriers au moins deux fois par mois, à 16 jours au plus d'intervalle. (PIC, *Op. cit.*, p. 662).

dans la rédaction et l'expédition périodique., aux organes de perception, d'un bordereau collectif mentionnant, pour chaque salarié occupé au cours du mois, son nom, son numéro d'immatriculation et enfin le nombre de jours correspondant au salaire. Les formalités, on le voit, sont réduites au minimum, et paraissent assez faciles à remplir dans l'industrie et dans le commerce.

En est-il de même en agriculture ?

Presque tous les agriculteurs ont protesté contre le précompte, les uns pour des raisons de principe, parce qu'il est « anti-social », et décharge les ouvriers du fardeau de la cotisation qui passe tout entier sur les épaules du patron : il enlève à l'assurance tout caractère de prévoyance pour en faire une œuvre d'assistance (1). D'autres le jugent inapplicable en raison des modalités particulières de la vie paysanne. Pour tous les journaliers, en effet, qui ne travaillent pas à demeure chez un patron, et qui constituent un personnel flottant, dépourvu de toute consistance, la perception de la cotisation entre les mains des divers employeurs qui les occupent, et leur concentration à une même caisse seront singulièrement difficiles (2).

Quant aux formalités pratiques imposées aux patrons elles sont absolument impraticables en agriculture. Parmi les cultivateurs, le pourcentage des illettrés, tel que le révèlent les statistiques de 1911, est très considérable. Sur 5.219.464 patrons recensés il en était 963.661 qui ne savaient ni lire ni écrire, effectif auquel il faut peut-être ajouter le nombre de tous ceux dont le degré d'instruction n'a pas été déclaré,

(1) TOUSSAINT, *Loc. cit.* — Déposition de la C. N. A. A., etc...

(2) SOUCHON, *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*, 1922, p. 50. La législation allemande a tourné la difficulté d'une façon très simple, mais qui priverait du bénéfice de l'assurance nos 2.400.000 journaliers. Elle exclut de son champ d'application tous les salariés qui ne sont pas régulièrement engagés pour une durée de plus d'une semaine (déclaration de M. Urban, président du Comice agricole de Strasbourg-campagne au Congrès de Nancy, compte rendu, p. 113).

et qui se monte à 59.417 (1). Ainsi sur 5 patrons agriculteurs il y en aurait un qui serait à peu près incapable de se plier, par lui-même, à quelque formalité administrative que ce soit. Quant aux autres, leur apathie, leur méfiance, et surtout l'impossibilité pour l'administration de prendre des sanctions efficaces contre leur résistance assureraient, semble-t-il, l'échec complet de ce système trop compliqué pour eux.

La Commission a reconnu, d'ailleurs, sur ce point, le bien fondé des revendications agricoles. « Le citadin a l'habitude de se soumettre à des règlements, dit M. Grinda ; l'isolement fréquent dans lequel il vit fait perdre au paysan le sentiment de l'utilité d'une réglementation et développe chez lui un farouche individualisme... L'agriculteur, le fermier, ne sont généralement pas habitués à tenir des livres détaillés, ils sont rebelles à toute intervention et à toute réglementation. Le législateur commettrait une lourde faute s'il ne tenait pas compte de ces différences psychologiques ou sociales » (2).

Aussi la Commission a-t-elle apporté, pour eux, de larges atténuations au régime général. Le titre IV gardant le silence sur la déclaration souscrite par l'employeur lors de l'embauchage, cette formalité reste obligatoire pour les agriculteurs. C'est rationnel ; il n'aurait guère été possible de la supprimer. Par contre, ils sont formellement dispensés, « lorsqu'ils sont affiliés aux caisses agricoles », de l'établissement du bordereau collectif de paie (3), qu'ils seraient certainement incapables de fournir d'une façon régulière. Le texte déclare simplement que « l'employeur agricole opère directement le versement de ces cotisations (4) » aux organes qui en sont chargés. Comme il eût été gênant pour eux de les astreindre

(1) *La Main-d'Œuvre agricole*, mars 1922. On ne peut accorder une valeur absolue à ces données statistiques qui semblent difficilement conciliables avec notre régime scolaire et le système de l'instruction primaire obligatoire que nous possédons à l'heure actuelle.

(2) Rapport GRINDA, p. 107.

(3) Art. 156 § 4.

(4) Article 154 : « A défaut, le recouvrement en est opéré contre quittance à ses frais ».

aux versements mensuels, du moment que bien des domestiques de ferme sont payés à l'année avec acomptes trimestriels, l'intervalle des versements sera pour eux de trois mois.

Afin de donner toute garantie aux salariés et de leur fournir un moyen de contrôle, le livret nominatif est formellement maintenu pour les assurés agricoles (1). Il sera même présenté au patron à chaque paie, et portera mention des prélèvements opérés sur le salaire et des versements effectués par l'employeur. Ce sera un titre à l'égard de la caisse à laquelle le salarié est affilié.

Tel est, un peu de mots, le régime qu'il est question de créer. Le titre IV se contente, d'ailleurs, d'en poser le principe, et garde le silence le plus complet sur son fonctionnement pratique. Ce faisant il se conforme aux desiderata que les agriculteurs avaient formellement exprimés : « Le législateur interviendra le moins possible, déclarait la C. N. A. A., afin de donner à l'organisation le maximum de souplesse à l'intérieur de chaque profession ». Ce sera donc aux intéressés, qui sont mieux à même que tous autres de coordonner les rouages si délicats de l'assurance en agriculture, à qui il appartiendra de déterminer les modalités pratiques du système.

La commission leur a fait confiance. Elle l'a fait d'autant plus volontiers que les organes chargés du recouvrement en agriculture seront placés plus près des assujettis que dans les villes. Dans les caisses, où les effectifs seront forcément peu nombreux, on se connaîtra mieux « et, sans qu'il soit besoin « de maintenir des formalités rigoureuses, sans mettre à leur « disposition un appareil de formalités trop compliquées, on « peut escompter qu'en raison de leur intérêt direct, elles « sauront assurer le recouvrement des cotisations patronales « et ouvrières » (2).

A cet égard, la commission s'est ralliée, semble-t-il, à la meilleure des solutions. Formulons toutefois une réserve pour

(1) Art. 153.

(2) Rapport GRINDA, p. 108.

le livret d'assurance sociale. Les salariés, en faveur desquels il a été institué, éprouveront, sans doute, une certaine répugnance à s'en servir. Bien souvent d'abord, étant donnés leurs occupations et leur logement, il leur est difficile de préserver leurs papiers et ils le perdront. S'il faut en croire l'expérience allemande, en effet, les feuilles d'assurance sont plus fréquemment perdues ou maculées à la campagne qu'à la ville (1). Mais on doit aller plus loin. Les salariés hésiteront probablement à faire un constant usage de leur livret, car cette pièce pourra jouer, dans une certaine mesure, à leur égard le rôle que jouait autrefois le livret ouvrier. Elle renseignera tous les employeurs successifs sur les antécédents de leurs salariés et, surtout, sur leur rémunération ce qui permettra de lutter avec plus de succès contre les demandes d'augmentation de gage. De la sorte, le livret destiné à protéger l'ouvrier agricole pourrait fort bien lui porter préjudice en divulguant tout son passé à son patron. Il y a là un inconvénient manifeste qu'il serait, du reste, facile de supprimer en remplaçant le visa du patron par celui de la caisse locale.

§ II. Les ressources et l'équilibre de l'assurance facultative en agriculture.

Pour les assujettis facultatifs les difficultés seront un peu différentes de celles que nous avons considérées pour les assujettis obligatoires. Il en est une qui, naturellement, ne se présente pas : c'est celle qui a trait au paiement des cotisations. Il est à présumer, en effet, que ceux, qui se soumettent librement aux charges de l'assurance, s'en acquitteront volontiers, quel que soit le mécanisme de la perception (2).

Par contre, lorsqu'on étudie les ressources de l'assurance

(1) JAMET, *Op. cit.*, p. 80 et suivantes.

(2) Le texte de la commission (article 154, § 2) déclare simplement que l'assuré facultatif versera directement sa cotisation aux organes d'assurance, comme les employeurs pour leurs salariés qui se trouvent soumis au régime obligatoire.

facultative, on se trouve en présence de deux questions qu'il est assez malaisé de résoudre. Comme pour l'assurance obligatoire, il s'agit de connaître exactement les revenus des assujettis et, d'autre part, en cette matière il y a un problème d'ordre actuariel et financier assez délicat à trancher.

Mieux que tout autre développement, l'étude du texte de la commission nous permettra de préciser ces difficultés.

L'estimation des revenus de l'assuré facultatif présente un très grand intérêt au point de vue du calcul des cotisations. Nous savons, en effet, qu'elles sont fixées à 10 % de ses ressources. Mais cette évaluation est surtout importante en ce qu'elle délimite le champ d'application de l'assurance facultative, car au-delà de 10.000 francs les petits patrons ne sont plus admis à en bénéficier.

Comme dans ce domaine le titre IV garde le silence, les agriculteurs restent soumis au régime général. Le revenu annuel des assurés facultatifs exerçant une profession agricole sera donc « déterminé d'après les évaluations servant de base à l'impôt sur le revenu et, en cas de non-assujettissement au dit impôt, d'après les renseignements fournis par l'intéressé » (1).

Cette disposition est applicable, sans grand inconvénient, aux petits patrons du commerce et de l'industrie. Même s'ils sont exonérés de l'impôt sur le revenu, leurs ressources n'échappent pas, en effet, au contrôle du fisc. La plupart sont astreints à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, et l'administration des contributions directes jouit d'un droit de regard assez étendu sur leur comptabilité qui, d'ordinaire, est tenue d'une façon assez rigoureuse. Pour eux il n'y aura guère de fraude à craindre, si les Offices d'assurance ont le droit de se faire communiquer les dossiers fiscaux.

En agriculture, la situation est bien différente et, sur ce terrain, on se trouve en présence de toutes les difficultés aux-

(1) Art. 5 § 4.

quelles le législateur s'est heurté pour l'organisation de l'impôt sur les bénéfices agricoles. Il va sans dire que la majorité des exploitants échappent à l'impôt sur le revenu, moins parce qu'ils ont des ressources inférieures aux abattements à la base prévue par la loi qu'en raison de l'absence totale de renseignements sur leurs ressources. Bien plus, les intéressés eux-mêmes ignorent le revenu qu'ils tirent de leur exploitation. Sur cinq millions environ d'agriculteurs, il y en a quelques milliers à peine qui tiennent des comptabilités rudimentaires, et encore, le plus souvent, elles sont inexactes, car bien des difficultés s'opposent à la confection d'un bilan minutieux : l'amortissement du capital d'exploitation, par exemple, la consommation d'une partie des récoltes dans l'établissement qui les a produites, etc... En présence de ces complications le législateur a renoncé à la méthode de l'évaluation directe et de la déclaration : la cédule des bénéfices agricoles a, actuellement, pour assiette un revenu estimé à forfait d'après la valeur locative de l'exploitation multipliée par un certain coefficient. Jusqu'à maintenant le rendement en a été insignifiant (1), et la plupart des agriculteurs ont passé à travers les mailles de ce réseau fiscal.

Pour les assurances sociales le problème se posera dans des termes identiques. « Les renseignements fournis par l'intéressé » désireux de se soumettre au régime facultatif seront sans valeur, et les offices seront dépourvus de tout moyen de contrôle sérieux. Bref, en agriculture presque tous les patrons qui voudront profiter de l'assurance facultative seront en mesure d'en réclamer le bénéfice : exception faite des très gros exploitants dont la fortune est patente, n'importe qui pourra s'assujettir. Afin de mettre une limite aux abus il serait, peut-être, opportun de rétablir la règle formulée dans la loi des retraites ouvrières, et qui excluait du régime facultatif tous les employeurs occupant plus d'un ouvrier (2).

(1) Dans le budget de 1923 le rendement en est estimé à 25 millions.

(2) Loi du 5 avril 1910, article 36, § 1 : « Les fermiers, métayers, cultivateurs, artisans et petits patrons qui, habituellement, travaillent seuls ou avec un seul

Et encore ce critérium serait insuffisant, car bien des cultivateurs, travaillant avec leur famille, ont des ressources de beaucoup supérieures au maximum prévu par la loi. De toute façon, il sera difficile de trouver un principe permettant de discerner, parmi les 5.219.534 chefs d'exploitation, ceux qui possédant la qualité de « petit patron », devraient être les uniques bénéficiaires de l'assurance facultative.

Cette lacune est particulièrement fâcheuse, car ce sont les agriculteurs qui fourniront, probablement, les principaux contingents de l'assurance facultative, si la loi est accueillie dans les campagnes avec toute la faveur qu'elle mérite (1). Elle est d'autant plus à regretter que l'équilibre financier de ce régime est déjà fort instable, et qu'il n'est garanti que par des moyens de fortune. Comme on l'a fait remarquer, le système de l'assurance facultative a moins de valeur scientifique que celui de l'assurance obligatoire (2). En matière de vieillesse il est, sans doute, parfaitement rationnel, car ceux qui s'assurent volontairement ne sont pas nécessairement ceux qui vivent les plus vieux ; aussi la loi des grands nombres et la compensation des risques jouent-elles alors dans le cadre de la liberté comme dans celui de l'obligation. Au contraire lorsqu'il s'agit de l'assurance-maladie qui, nous le verrons dans un instant, présente un très grand intérêt pour les agriculteurs, il en va différemment : ceux qui mettront le plus d'empressement à s'y soumettre seront naturellement ceux dont la santé est précaire, et qui exigeront le plus de soins. Dans ces conditions, si aucune mesure restrictive n'était venue

ouvrier et avec des membres de leur famille salariés habitant ou non avec eux, etc... » — En Alsace-Lorraine on trouve, en ce qui concerne l'assurance-maladie, un régime analogue : les exploitants n'employant pas plus de deux ouvriers peuvent seuls être assurés facultativement. Haushalter, *Loc. cit.*

(1) Nous avons vu dans notre première partie, que, sur un total de 8.581.937 patrons recensés en France, on compte 5.219.534 agriculteurs, soit environ 60 %. Or la proportion des petits patrons est beaucoup plus élevée pour l'agriculture que pour les autres professions. On peut donc soutenir que l'agriculture est en mesure de fournir presque toute la clientèle de l'assurance facultative.

(2) Projet gouvernemental motifs, p. 11 ; rapport GRINDA, p. 51 ; DEGAS : Le problème de l'assurance-maladie-invalidité, *Thèse*, 1922, p. 196.

limiter l'afflux des assurés facultatifs, il eût été impossible de garantir le fonctionnement du régime. Les caisses auraient collectionné tous les mauvais risques, et il en serait résulté, d'après M. Grinda, un déficit de plus d'un milliard.

Pour parer à ce vice fondamental de l'assurance-maladie facultative, on a usé d'expédients. De façon à éviter toute sélection à rebours, le projet de la Commission dispose une série de freins restrictifs : les assurés facultatifs ne peuvent s'assujettir que s'ils ont moins de trente ans, et s'ils ne sont atteints d'aucune maladie chronique ou incurable ni d'aucune invalidité totale ou partielle susceptibles d'élever leur morbidité ; pour limiter les charges de l'Etat et les appels au fonds de garantie on leur interdit de cotiser dans les trois premières classes, la déclaration de revenu étant moins rigoureuse que la déclaration de salaire ; tous les assurés obligatoires, qui passeront dans l'assurance continuée, ne pourront cotiser dans une classe inférieure à celle dont ils faisaient antérieurement partie (1).

Grâce à ce palliatif on pourra maintenir l'équilibre financier des caisses, d'autant plus que l'examen médical permettra toujours, si l'assurance facultative a trop de succès, d'éliminer les candidats, dont l'adhésion risquerait d'ébranler la stabilité du régime. C'est là, malheureusement, un procédé purement empirique, qui aura pour résultat de priver des prestations ceux, précisément, qui en ont le plus grand besoin.

Bref, dans ce domaine, on se heurte à ce dilemme : ou bien l'on ouvrira toute grande la porte de l'assurance facultative, et alors ce sera la faillite des caisses, ou on la laissera tout

(1) Art. 4, § 2 et 6 ; art. 8, § 2 ; art. 9, § 4. — Malgré ces mesures restrictives les comptes de répartition des assurés facultatifs présentent, en régime constant, un déficit de plus de 97 millions. Il sera couvert par les bénéfices réalisés sur les comptes de l'assurance obligatoire. Cette solidarité établie entre les salariés et les petits patrons, au détriment de ceux-là et au profit de ceux-ci, est assez contestable (Voir annexes III et IV du projet gouv., p. 70-73). Le coût moyen de l'assurance-maladie est, en effet, de 143 fr. par assuré obligatoire alors qu'il est, au contraire, pour les assurés facultatifs, de 165 fr. (Rapport GRINDA, p. 168).

juste entr'ouverte ; mais, dans ce cas, l'institution ne présentera plus aucun intérêt (1).

La question des assurances sociales en agriculture n'est donc pas de celles que l'on peut résoudre d'un mot. Il est aisé de se prononcer sur les principes et de proclamer l'opportunité d'une solution rapide. Mais les difficultés se multiplient dès que l'on descend sur le terrain de la pratique. Nous venons de voir qu'il est singulièrement délicat de délimiter sans arbitraire le champ d'application de l'assurance et de maintenir son équilibre, par des cotisations équitables et justement établies.

Passons maintenant à l'étude de l'objet de l'assurance et des divers avantages à garantir aux agriculteurs.

(1) Au surplus, on doit faire remarquer que les bases actuarielles du projet sont, à cet égard, purement conjecturales. On prévoit au début l'adhésion de 200.000 assurés, ce chiffre s'élevant en régime constant à 1.400.000, l'assurance continuée lui apportant chaque année de nouveaux contingents. Or, le chiffre originaire a été tiré des résultats de la loi des retraites, qui n'a rien de commun, comme importance et comme intérêt, avec le projet de loi sur les assurances sociales. Ces prévisions n'ont même pas été modifiées par le passage de 560.000 *métayers* dans l'assurance facultative (projet gouv. motifs, p. 43 ; rapport GRINDA, p. 163-164).

CHAPITRE III

L'OBJET DE L'ASSURANCE :

Les Éléments du Risque social agricole

Les Avantages à garantir aux Agriculteurs

SOMMAIRE

*Existe-t-il un risque social agricole ?
L'économie du texte de la commission ; division.*

Section I. — L'ASSURANCE-MALADIE, INVALIDITÉ ET MATERNITÉ EN AGRICULTURE.

§ I. *La situation sanitaire des campagnes* : opinions diverses et données statistiques, l'utilité de l'assurance-maladie à la campagne ; l'hygiène rurale et le rôle des caisses d'assurance-maladie.

§ II. *Les prestations et le fonctionnement de l'assurance-maladie dans les campagnes* : l'économie du projet de la commission ; les difficultés particulières à l'agriculture : l'habitat des populations rurales et le service des prestations ; les tickets modérateurs ; la suppression des allocations pécuniaires ; la législation allemande.

Section II. — LES RETRAITES AGRICOLES.

§ I. *Le problème de l'assurance-vieillesse à la campagne* : avantages et inconvénients des retraites agricoles ; le programme agricole qui s'impose : la proposition V. BORET ; comment

l'assurance-vieillesse peut en favoriser l'exécution : l'assurance caisse d'épargne perfectionnée, le placement des fonds de capitalisation.

§ II. *Le projet de loi sur les assurances sociales* : a) le régime de l'assurance-vieillesse tel qu'il est organisé dans le texte gouvernemental et dans le texte de la commission ; b) l'affectation des fonds de capitalisation au crédit agricole et aux institutions d'habitations à bon marché.

Section III. — L'ASSURANCE FAMILIALE : sa nécessité en général ; son utilité dans les campagnes : quelques coefficients de nuptialité et de natalité ; les divers avantages garantis par la commission à la famille de l'assuré.

Appendice. — Le chômage en agriculture ; l'assurance peut-elle y parer ? Les vrais remèdes.

Nous avons pu le constater dans notre historique : ce qui caractérise avant tout le but de la réforme à accomplir, c'est sa très large envergure. Le jour où elle sera réalisée, le législateur aura franchi d'un seul bond l'étape marquée par la retraite ouvrière, qui se contente d'assurer le salarié contre la vieillesse : il garantira l'individu contre la plupart des risques qu'il encourt en sa qualité de membre de la collectivité.

Mais l'insécurité économique et le préjudice qu'elle entraîne ne sont pas forcément les mêmes dans tous les milieux et dans toutes les professions. Nous avons vu au début de cet ouvrage que la population agricole se différencie nettement du reste du pays par sa composition, ses besoins et son évolution sociale. Ses classes laborieuses, il faut le reconnaître, sont insuffisamment protégées contre les risques de l'existence et elles cherchent souvent en s'évadant des campagnes la sécurité qu'elles ne trouvent pas dans leur village et que la ville semble leur offrir. La situation du paysan n'en reste pas moins totalement différente de celle de l'ouvrier industriel, dont toute la vie s'écoule dans la poussière de l'atelier et dans l'air vicié des faubourgs. On peut dire qu'il existe un risque social agricole, qui commande une adaptation toute particulière de l'assurance aux diverses exigences des agriculteurs. Dans ces conditions une certaine mise au point

devra naturellement s'opérer pour faire cadrer avec elles les avantages garantis aux assurés.

Les représentants des agriculteurs l'ont toujours réclamé avec insistance et la commission a reconnu sans restriction le bien-fondé de leurs critiques : « Qui ne voit, dit M. Grinda, les dissemblances profondes qui séparent l'existence même du paysan et celle du citadin, l'organisation de leur labeur quotidien, de leur vie familiale, leurs préoccupations, leurs efforts, leurs besoins ? Du point de vue physique même leur santé, leurs forces, les risques qu'ils courent, l'utilisation de capacités de travail restreintes, la durée de leur existence de labeur sont, de par la nature même des choses, essentiellement divers. Le législateur ne peut, sans s'exposer à de graves erreurs, méconnaître ces situations respectives : il doit adapter sa réglementation aux conditions que la réalité lui impose » (1).

On ne saurait mieux dire, mais malgré cette déclaration tout imprégnée des meilleurs enseignements de la pratique sociale, la Commission a fait preuve de quelque timidité dans son ébauche des assurances agricoles. En ce qui concerne les prestations, deux modifications seulement lui ont paru nécessaires. La première, il est vrai, est d'une importance capitale. Elle permet d'ajuster exactement les ressources de l'assurance aux risques du milieu agricole. A cet effet, la Commission décide que pour les travailleurs de la terre la ventilation des cotisations et la répartition de leur produit entre les diverses branches de l'assurance s'effectuera en vertu d'un décret spécial (2). De la sorte, l'agriculture aura un cadre très souple qui se prêtera à toutes les modifications que la pratique révélera nécessaires. Le paysan profitera de l'intégralité des prestations promises aux assurés ; et comme leur importance respective ne sera pas pour lui la même que pour l'ouvrier urbain, le montant des ressources qui y seront affectées subira des variations correspondantes.

(1) Rapport GRINDA, p. 103.

(2) Article 155.

La seconde disposition a trait à la suppression possible des allocations pécuniaires en cas de maladie et d'invalidité. Signalons-la pour mémoire; nous la retrouverons plus loin en son lieu et place.

Pour tout le reste, les agriculteurs sont soumis au régime général des assurances sociales.

Dans ce chapitre, nous nous efforcerons, avant tout, de considérer les besoins des populations rurales et les avantages qu'il serait opportun de leur garantir; nous envisagerons ensuite les diverses prestations promises aux assurés par le texte, dont nous faisons le commentaire, mais dans la mesure seulement où il intéresse les agriculteurs, et appelle des observations particulières. Nous nous abstiendrons d'entrer dans le détail de cette organisation savante et touffue que l'on remaniera certainement plusieurs fois avant sa mise au point définitive.

Nous étudierons d'abord les difficultés, que soulève en agriculture, le problème de l'assurance-maladie, invalidité et maternité, puis la question des pensions de vieillesse et les diverses modalités qu'on pourrait leur substituer; enfin nous grouperons dans une dernière section les assurances connexes aux précédentes et spécialement la question des charges de famille.

Section I. — L'ASSURANCE - MALADIE INVALIDITÉ ET MATERNITÉ EN AGRICULTURE

Pour mesurer toute l'opportunité de l'assurance-maladie dans nos campagnes, il importe d'être renseigné sur la situation sanitaire des populations rurales. Nous allons l'examiner dans un premier paragraphe.

§ I. La situation sanitaire des populations rurales.

Suivant l'opinion presque universellement admise, les classes paysannes disposent d'une supériorité physique indiscuta-

ble. A la campagne, en effet, on fournit un travail très varié dans des conditions d'hygiène qui seraient à envier par tous les citadins. La nourriture y est saine et surtout on y vit au grand air ; on y jouit largement du soleil qui est le purificateur par excellence.

S'appuyant sur ces faits, qui sont généralement exacts, les agriculteurs ont réclamé le bénéfice d'une organisation autonome qui, fonctionnant dans un milieu plus salubre, permettrait de diminuer à leur profit le prix de revient de l'assurance. Nous reviendrons là-dessus à la fin de cette étude. Constatons dès maintenant que les tables de morbidité dressées pour les professions agricoles leur donnent raison sinon pour les frais du moins pour la situation sanitaire des cultivateurs.

On en trouve un exemple intéressant dans des statistiques étrangères citées par un récent ouvrage (1). Les professions y sont divisées en quatre groupes : 1° agriculture et professions non comprises dans les groupes suivants ; 2° chemins de fer, navigation, pêche ; 3° métallurgie et industries chimiques ; 4° mines. « Les coefficients de morbidité entre 30 et 34 ans sont de : 5 pour la première catégorie, 6,1 pour la deuxième, 7,5 pour la troisième, et 9,6 pour la dernière. Entre 50 et 54 ans on trouve les mêmes différences : 9,6, 11,7, 12,5 et 18,5. » Si ces renseignements sont exacts et s'ils peuvent être transposés d'un pays à l'autre, ils prouvent de la façon la plus claire que les travailleurs de la terre sont très favorisés par rapport aux autres.

Ce fait n'infirmé aucunement, d'ailleurs, l'utilité de l'assurance-maladie. De toute façon elle présente, au contraire, pour le paysan, un intérêt de premier ordre, même si en réalité, il est plus rarement malade que le citadin. L'habitant des campagnes est très parcimonieux de son naturel, et ne fait appel à l'intervention médicale qu'à la dernière extrémité. Dur pour lui-même, le patron agriculteur l'est aussi pour ses

(1) DEGAS : Le problème de l'assurance-maladie-invalidité (*Thèse*, 1922, p. 117). Il s'agit de la table résultant de l'expérience de la « Manchester Unity ».

salariés qui, fréquemment, sont laissés sans aucun soin pour des affections qui, malgré leur faible importance, peuvent engendrer des maladies plus graves. Etant données ces habitudes profondément regrettables, le rôle du médecin n'a souvent, qu'une valeur curative absolument nulle dans bien des endroits, où on ne l'appelle que pour aider le patient à passer de vie à trépas (1). Presque jamais, en tout cas, il n'intervient à titre préventif, car on se contente de lui demander son concours quand l'intéressé se trouve au moins atteint d'une maladie à l'état aigu qui le paralyse dans son travail et le prive de son gagne-pain.

Ce n'est pas tout ; les ouvriers sont rares à la campagne. Lorsque le paysan est talonné par les travaux harassants que l'alternance des saisons ramène chaque année avec les labours, les semailles, la rentrée des récoltes, il continue sans aucun répit son labeur malgré les maladies qui peuvent survenir. Un arrêt est, en effet, toujours des plus graves, car il risque d'entraîner la perte des récoltes, si les façons culturales ne sont pas effectuées en temps opportun. Aussi le paysan poursuit-il son travail, alors même que ses forces le trahissent. Il se remet à la besogne avant d'être guéri, de sorte que ses indispositions s'aggravent : un simple rhume devient une bronchite, puis une tuberculose et voici désormais un pauvre homme condamné à une vie misérable et à une mort prématurée. Economie désastreuse, car ce qui importe avant tout à la famille et à la société, c'est de veiller à l'intégrité du capital humain, que la guerre a entamé d'une façon singulièrement forte dans nos campagnes et dont une nouvelle réduction risquerait d'entraîner la mort de l'agriculture française.

Pour lutter contre cette mentalité du paysan le meilleur des moyens est de mettre à sa portée des institutions de prévoyance lui procurant à bas prix les soins, qui lui sont utiles. Le jour où ils seront fournis sinon gratuitement, du

(1) DECHARME, « La mutualité à la campagne ». Rapport présenté à Angers, en octobre 1920, au XII^e Congrès de la mutualité (*Rev. de la Prévoyance et de la Mutualité*, sept.-oct. 1921) ; J. OSCHÉ (*La Croix*, 6 août 1921).

moins à prix réduit grâce à l'assurance, le paysan hésitera moins à se faire soigner.

Et d'ailleurs n'a-t-on pas jugé trop favorablement la situation sanitaire des campagnes françaises ? Bien des faits permettent de le soutenir.

Nous ne revenons pas sur la question du logement et du couchage des ouvriers agricoles, dont nous connaissons déjà les désastreux résultats : « Les hygiénistes ont montré que les villes n'ont pas le triste monopole de la tuberculose, que celle-ci ravage également les campagnes et que les mauvaises conditions de l'habitation sont la cause génératrice principale du mal (1) ».

Mais les conséquences du logement rural seraient assez minimales à côté de certains fléaux comme l'alcoolisme qui nous prépare dans nos campagnes « un peuple de fous, de criminels et de malades ». « Dans les pays de bouilleurs de cru l'alcool suinte de toute part. Toute la Normandie pue l'alcool. Les femmes et les enfants boivent le « calvados » comme les hommes ; on trouve de l'alcool jusque dans les biberons (2) ». Aussi la race normande s'affaiblit-elle de la façon la plus navrante et a-t-on vu avant la guerre le nombre des conscrits réformés au service s'élever jusqu'à 30 % du contingent global dans certaines régions de la Seine-Inférieure et même jusqu'à 55 % dans divers cantons de l'Orne.

Dans d'autres provinces c'est la neurasthénie et les désordres nerveux les plus caractérisés qui exercent leurs ravages. « Le docteur Balbèze constate leur développement, en particulier dans le Tarn-et-Garonne, pays par excellence de la petite propriété. Il compte 30 % de paysans atteints dans cette région et la proportion va croissant d'année en année ! ».

Partout enfin l'hygiène infantile est déplorable, pour ne pas dire inexistante. Au moment où le fléau de la réduction de la natalité risque d'entraîner en peu d'années le déclin de la France, il y a dans nos campagnes des milliers d'en-

(1) DUFOURMONTELLE, *Loc. cit.*, 1922, p. 171.

(2) AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, 1912, p. 279 et suiv.

fants, qui meurent en bas âge en raison de l'ignorance des parents et de l'absence des soins les plus élémentaires. D'après une étude basée sur l'examen des statistiques démographiques la mortalité des enfants pour la première année de leur existence est plus élevée dans les départements qui ont au moins 50 % de population rurale, que dans ceux, où l'élément urbain l'emporte. « La moyenne maxima : 25,50 décès de 0 à 1 an pour 100 naissances, est atteinte dans le département des Hautes-Alpes. Dans le Lot, les Basses-Alpes, la Lozère, l'Aveyron, la Sarthe, le Tarn-et-Garonne, on observe une mortalité infantile bien supérieure à celle du département du Nord »).

A lire ces données profondément attristantes pour l'hygiène physique et morale des paysans, on est tenté d'adopter cette conclusion formulée à leur sujet par M. Augé-Laribé : « Une race qui va mourir, voilà ce que nous montrent les médecins ». Il est impossible, cependant, d'aller jusque là. Il serait fort arbitraire, en effet, de généraliser les exemples que nous avons cités et qui, nous devons l'espérer, constituent plutôt des exceptions. Pendant la guerre, d'ailleurs, les campagnes ont donné des preuves de santé, d'endurance et de courage peu communes. Sans parler de la population masculine dont nous connaissons les brillants états de service, les femmes, les vieillards et les enfants ont fait bravement leur devoir en remplaçant dans les divers travaux des champs les hommes appelés aux armées par la mobilisation. Ce sont là des faits qui, pour l'ensemble de la population agricole française, témoignent d'une vigueur physique indiscutable. Il faut donc, malgré tout, la considérer comme la meilleure réserve de race saine que nous possédions.

Est-ce à dire que bien des progrès ne soient pas à souhaiter dans l'ordre de l'hygiène rurale ? Ne pas l'admettre serait fermer les yeux à l'évidence. Mais ce sont justement les caisses d'assurance-maladie qui, dans ce domaine, seront les meilleurs artisans des réformes, que la pratique a révélées nécessaires. Disséminés dans les campagnes et rappro-

chés des intéressés les services locaux d'assurance pourront, en ce qui concerne le logement rural, lutter très efficacement contre les abus. Il sera même opportun, semble-t-il, de leur donner les droits de contrôle et les pouvoirs disciplinaires qui, en Alsace-Lorraine, ont été attribués aux caisses agricoles de corporation pour les accidents du travail (1). Ces organisations ont la faculté de prescrire des mesures de précautions préventives, dont l'observation est garantie par la surveillance de fonctionnaires techniques spéciaux. En cas d'accidents survenus en violation de ces règles, le patron peut être déchu du bénéfice de l'assurance et de tout recours vis-à-vis des caisses. Ce système transposé dans le domaine de l'assurance-maladie donnerait les meilleurs résultats : les assurés se chargeraient eux-mêmes de la police de l'hygiène dans les campagnes et ne manqueraient pas de dénoncer tous les abus capables d'aggraver avec le coefficient de morbidité la situation financière de leur caisse (2). Cette solution serait certainement plus efficace, que la réglementation internationale préconisée en octobre 1921 à la Conférence du Travail de Genève, ou même qu'une loi extrêmement souple appliquée au moyen de nombreux décrets en Conseil d'Etat, comme il en a été question dernièrement (3).

On pourrait compter également sur les caisses rurales pour réduire la mortalité infantile en multipliant les crèches, les dispensaires et les nombreux établissements de puériculture.

(1) Nancy, *Loc. cit.*, 1922 : Déclaration de M. URBAN, président du Comice agricole de Strasbourg-Campagne sur le régime des assurances sociales en Alsace-Lorraine. Voir l'exposé de ces prescriptions préventives dans la *Main d'Œuvre agricole* (Juin 1923).

(2) Nous nous plaçons dans l'hypothèse de mutuelles-maladie fonctionnant à l'instar des mutuelles-incendie avec variabilité constante des cotisations. Le projet de la commission se contente de prévoir une réduction possible des cotisations après l'accumulation d'une assez forte réserve, une fois un délai de dix ans écoulé.

(3) Le 19 sept. 1922 la commission de la main d'œuvre agricole a reçu communication d'un projet de loi préparé par M. Chéron, ministre de l'Agriculture, « sur le couchage et le logement du personnel dans les grandes exploitations agricoles » qui sera déposé prochainement au bureau de la Chambre des députés. D'après ce texte, la réglementation de cette matière très délicate s'opèrera au moyen d'un décret rendu en Conseil d'Etat sur la proposition du ministre de l'Agriculture après avis des unions de syndicats agricoles, etc... (*La Main-d'Œuvre agricole*, oct. 1922).

dont les villes ont gardé jusqu'à présent le monopole et qui seraient au moins aussi utiles dans les campagnes.

On le voit, à tous égards, aussi bien au point de vue préventif que curatif, l'assurance-maladie peut, à la campagne, exercer l'action la plus bienfaisante. Passons maintenant à l'étude des avantages promis aux assurés en cas de maladie, d'invalidité et de maternité.

§ II. Les prestations et le fonctionnement de l'assurance - maladie dans les campagnes.

Indiquons le plus brièvement possible l'économie du projet de loi. Nous insisterons ensuite sur les points qui concernent particulièrement les agriculteurs.

Ici, l'assurance a pour but de réparer, dans la mesure du possible, le préjudice individuel et social qu'entraînent la maladie et les risques similaires. Elle comporte deux séries de prestations au profit des assurés. La maladie les atteint à la fois dans leur santé et dans leurs ressources. Elle provoque en même temps une déchéance physique, qui exige des soins en nature, et une incapacité de travail et de gain, qui engendre pour le sinistré un droit à compensation pécuniaire.

Les prestations en nature seront les mêmes pour tous ; la santé du pauvre est, en effet, aussi précieuse pour la collectivité que celle du riche. Quant aux prestations en argent, elles seront naturellement variables, car la justice requiert qu'elles soient proportionnelles aux cotisations payées par l'assuré et aux dépenses, qui correspondent à ses ressources normales. Bref, « uniformité des prestations en nature et variabilité des prestations en argent », tel est le plan général de tout l'édifice (1).

En cas de maladie et d'invalidité, le projet distingue trois périodes dans l'état de l'assuré. Au cours d'une première phase, qui correspond à la maladie proprement dite, le sinis-

(1) Rapport GRINDA, p. 63 et suiv. D'après le projet l'assuré n'a droit aux allocations pécuniaires qu'à partir de 60 % d'incapacité de travail,

tré a droit à une allocation journalière, qui lui est due à partir du quatrième jour. Lorsque l'affection se prolonge au delà de six mois, l'incapacité affectant un caractère de stabilité plus grande, l'allocation quotidienne devient mensuelle. Enfin, après cinq ans on doit présumer un état d'incapacité définitif : c'est le moment de liquider la pension d'invalidité permanente promise à l'assuré. En ce qui concerne les prestations en nature, pendant les deux premières périodes, le malade a droit à tous les soins que sa situation réclame. Dans la dernière, il continue à en bénéficier, s'il est sous le coup d'une incapacité de travail permanente (1) ; dans le cas contraire, comme il peut continuer à travailler, il est maître de gagner un salaire qui, si modique soit-il, l'assujettira automatiquement à l'assurance.

Le risque maternité requiert un régime différent. Sa venue ne constitue pas une maladie et n'entraîne pas une incapacité de travail certaine. Mais la santé des mères et celle de leurs enfants exigent que, pendant la grossesse et pendant toute la période d'allaitement, elles prennent le maximum de repos possible. Aussi le projet de loi pourvoit-il largement, grâce aux ressources de l'assurance, qui permettent d'aller bien plus loin que la législation française d'assistance aux femmes en couche (2) et même que le projet de convention rédigé à la Conférence internationale du Travail de Washington en octobre-novembre 1919. Depuis les travaux de la Commission, le droit au repos avec allocation est prévu pour toute la période de grossesse et pour les six mois qui suivent l'accouchement. De fortes allocations d'allaitement (3) encourageront les mères

(1) Le projet gouvernemental, qui a suscité à cet égard des critiques les plus justifiées, supprimait les prestations en nature à partir de cette dernière période.

(2) Le repos des femmes en couche et les allocations, auxquelles elles ont droit ont été réglementées successivement par les lois du 27 nov. 1909, 17 juin 1913, 30 juillet 1913 (loi de Finances), 23 janvier 1917, 5 août 1917 et 24 oct. 1919. La plupart de ces textes ont été fondus dans le *Code du Travail* (art. 54 et suiv.) — Voir P. PIC, p. 538.

(3) Ces allocations sont les mêmes pour toutes les nourrices sans distinction de classe. Elles sont d'autant plus fortes que la date de la naissance est plus rapprochée. Elles varient de 100 francs pour les deux premiers mois à 10 francs pour le onzième et le douzième (t. de la com., art. 46).

à nourrir elles-mêmes leurs enfants. Enfin les soins des spécialistes, les remèdes de toute sorte et, au besoin, l'hospitalisation dans une clinique, tout leur sera fourni. Ce programme qui, à l'heure actuelle, au point de vue de l'intérêt national seul, est d'une extrême opportunité, est particulièrement urgent dans les campagnes. Le jour où il sera entré en pratique, il permettra, dans nos villages, d'arracher bien des nouveaux-nés à la mort.

Le versement des allocations par les caisses ne donne lieu à aucune difficulté. Il n'en va pas de même de l'organisation des services médicaux et pharmaceutiques. L'exemple de l'étranger et les procès célèbres, qui se sont élevés en Allemagne et en Angleterre entre les caisses et les syndicats de médecins, sont là pour nous l'apprendre ; d'ailleurs, le texte primitif du projet a soulevé dans le corps médical les plus vives polémiques (1). Abstenons-nous de discuter la question si délicate du choix des médecins, de leur rémunération et du contrôle des visites (2). Indiquons seulement les solutions du projet. Son système repose sur les deux principes suivants : tout malade aura la faculté de choisir librement son médecin et son pharmacien sur la liste établie par sa caisse. Cette liste comprendra la presque totalité des praticiens du lieu, car un contrat collectif interviendra entre l'organisation d'assurance-maladie et les syndicats intéressés, tous les non-syndiqués ayant, d'ailleurs, la faculté d'y adhérer à titre individuel.

M. Grinda insiste dans son rapport (3) sur le libéralisme de ce système et la très grande latitude qu'il convient de laisser aux caisses ; car, dit-il, « les conditions dans lesquelles s'exerce la médecine sont infiniment variables, suivant les

(1) Voir par exemple : *Bull. Off. du Syndicat des Médecins du Rhône*, 1^{er} déc. 1921 ; D^r MICHON, la loi d'assurance sociale : L'opinion d'un praticien, dans la *Rev. Moderne de Médecine et de Chirurgie*, fév.-mars 1922 ; même auteur : Question professionnelle : la loi d'assurance sociale, dans la *Vie Médicale*, du 13 oct. 1922, etc.

(2) Le problème est envisagé par M. DEGAS sous tous les aspects, *Op. cit.*, p. 225 et suiv.

(3) Rapport GRINDA, p. 68 et suiv.

régions et suivant les milieux. Elles diffèrent à la ville et à la campagne, suivant qu'elles s'adressent à des employés de commerce ou à des ouvriers d'usines, à des petits agriculteurs ou à des travailleurs de grandes entreprises industrialisées ». Ceci nous amène tout naturellement au fonctionnement de l'assurance-maladie à la campagne. Elle entraînera certainement deux difficultés principales : l'une relative à son coût élevé et aux fraudes possibles, l'autre aux allocations pécuniaires à attribuer aux malades.

Dans les campagnes, il y a tout lieu de prévoir que la moyenne des frais, pour chaque malade, sera plus élevée qu'à la ville. Pour fixer les idées, une brève étude de géographie humaine sur l'habitat et le mode de répartition des ruraux ne sera pas inutile.

A cet égard, notre pays se divise en deux régions bien distinctes : la France villageoise de tout le Nord-Est, Lorraine, Bourgogne, Champagne et Picardie, et de la région méditerranéenne où la population vit en masse très compacte et dont les neuf dixièmes au moins se groupent immédiatement autour du clocher ; et la France paysanne de l'Ouest et du Centre, où la population, au contraire, est clairsemée et éparpillée à travers la campagne (1). Le type le plus caractéristique en est la Vendée, où l'on peut faire des kilomètres sans rencontrer un hameau, mais où des centaines de métairies, de bordages et de closeries jalonnent le Bocage, le Marais et les Mauges. On doit faire remarquer en passant que cette division est d'une importance capitale au point de vue de la production agricole et même de la natalité. Les régions à populations éparses, dont les domaines sont d'un seul tènement « sont parfaitement adaptées aux nécessités actuelles de la culture » ; elles constituent même « un cadre de peuplement indestructible ». Au contraire les pays pour-

(1) Dans les départements, qui correspondent à ces régions, la proportion de la population éparse est de 73 % (Côtes-du-Nord), à 56,5 % (Loire-Inférieure) où la moyenne est abaissée par la présence d'une grande ville. Exemple de contraste : 18.926 hameaux dans le département de la Manche ; 828 dans celui de l'Aube (*Histoire de France* de LAVISSE, Tableau de la géographie de la France par P. VIDAL DE LA BLACHE, t. I, 1^{er} vol., p. 311).

vus de grosses agglomérations rurales, où les villages sont de « vastes corps de fermes à compartiments », souffrent du morcellement excessif de la propriété et du fléau de la dépopulation « qui tue, agricole ment parlant, les communes rurales de l'Est » (1).

Dans cette étude, c'est un autre point de vue qui nous intéresse. Il est certain que, d'une région à l'autre, l'organisation de l'assurance-maladie présentera de singulières différences.

Dans la France villageoise et urbaine du Nord-Est et des abords de la Méditerranée les services seront, sans doute, aisés à créer et, en tout cas, leur fonctionnement ne présentera pas plus de difficultés que dans les villes. Comme les citadins, en effet, les assurés agricoles seront à proximité des caisses, des pharmaciens, des médecins, ce qui réduira les frais et à coup sûr facilitera la surveillance.

Il en ira tout autrement de la France paysanne, où prévaut un régime de population disséminée. Ici le contrôle des assujettis, la lutte contre les fraudes, seront infiniment plus délicates ; mais surtout les frais de maladie seront incomparablement plus élevés que partout ailleurs, en raison précisément de ce mode de peuplement. Les médecins étant assez éloignés de leur clientèle d'assurés, se feront rémunérer en conséquence. Pour obtenir leur déplacement, il faudra acquitter des indemnités kilométriques fort importantes qui, à l'heure actuelle du reste, détournent bien des paysans de l'usage des visites médicales. Le jour où ils seront assurés, si aucun frein ne vient modérer et régler leur appel au médecin, ce sera la faillite inévitable pour toutes ces caisses rurales.

Aussi bien les agriculteurs se sont-ils occupés de ce danger. Pour y parer ils ont préconisé le très large usage d'un moyen qu'ils connaissent mieux que tous autres pour l'avoir employé dans leurs mutuelles incendie, bétail, grêle, etc... (2) : la mise

(1) CAZIOT, *Op. cit.*, p. 49 et suiv.

(2) GARÇIN, *Agriculteurs de France*, Session 1922, *Compte rendu*, p. 236 ; Nancy, *Loc. cit.*, p. 88.

à la charge du sinistré d'une partie des risques, ce qui l'encourage naturellement à prévenir les sinistres et à en diminuer l'importance.

C'est ce que l'on appelle, dans le domaine de l'assurance-maladie, le système du ticket modérateur. Il intéresse le malade à réduire les visites que, d'accord avec un médecin peu consciencieux, il serait incité à multiplier. Voici son mécanisme : l'assuré achète lui-même à la caisse d'assurance un carnet de bons de consultations ou de visites. A chaque visite ou à chaque consultation le médecin reçoit un bon qui constitue, à la fois, un moyen de constater ses services et de les rémunérer pour partie. Le principal avantage du système est le suivant : « L'assuré devient ainsi pour une fraction son propre assureur, et se trouve directement intéressé à réduire au strict minimum les frais de sa maladie. La contribution doit être assez faible pour qu'il n'hésite pas à recourir au médecin... ; elle doit être suffisante pour qu'il ne l'appelle pas hors de propos ou dans des conditions onéreuses pour la caisse » (1).

Ce procédé constituera un frein très efficace pour la protection des caisses rurales. Encore faut-il qu'il soit suffisamment maniable. Le texte primitif prévoyait des tickets, que leur modicité excessive rendait parfaitement inutiles (2). Pour les campagnes en particulier où, nous dit M. Garcin, « la visite sera payée peut-être de 30 à 50 francs », leur insuffisance était notoire. La Commission y a pourvu en permettant aux caisses de fixer librement chaque année le montant des tickets dont le prix ne pourra excéder, cependant, le tiers des indemnités journalières. Elle a, par ailleurs, institué un système analogue pour limiter les frais pharmaceutiques, qui resteront à la charge de l'assuré jusqu'à concurrence d'un maximum de 10 % de leur montant, en ce qui le concerne personnellement, de 20 % pour les dépenses faites en faveur de ses enfants de moins de seize ans (3). Ce sont là des armes très solides, qui

(1) Rapport GRINDA, p. 71.

(2) Article 26. — Le prix des tickets était de 25, 50 ou 75 centimes.

(3) T. de la com. : art. 25, § 2, art. 26, § 3 ; art. 53, § 6.

permettront aux caisses agricoles de lutter avec succès contre les abus. Il est à souhaiter, cependant, qu'elles n'en usent pas d'une façon exagérée. Ce procédé, en effet, est susceptible d'irriter le paysan. Si les tickets coûtent trop cher, il croira qu'on le dupe et qu'on le prive du bénéfice de l'assurance. Il faudra aussi tenir compte de son esprit de parcimonie étroite, qui le détournera, peut-être, en l'occurrence, des soins les plus indispensables. Enfin, dans un système d'assurance généralisé, comme le nôtre, ce qu'il faut éviter, c'est de favoriser les habitants des villes aux dépens des assurés des campagnes au moment où la lutte contre le dépeuplement rural s'impose plus que jamais.

Il est, d'ailleurs, un abus contre lequel les tickets modérateurs seront impuissants. Lorsque les médecins se déplacent ils s'efforcent toujours de liquider en même temps toutes leurs visites, le même jour, pour la même localité. Ne doit-on pas craindre que des praticiens peu consciencieux ne fassent payer pour cet unique déplacement autant d'indemnités kilométriques qu'ils ont fait de visites, comme si elles avaient toutes été effectuées séparément ? Pour y parer, il faudra des services locaux très actifs et dont les membres seront intéressés par des bonis et par la variabilité des cotisations à dépister les fraudeurs.

A côté de ces difficultés qui se rattachent au service des prestations en nature, il en est une qui se rapporte à celui des allocations pécuniaires.

Nous avons mentionné plus haut toutes les complications que le paiement des cotisations entraînera dans nos campagnes, dans le cas notamment où le salaire en nature a une grosse importance. Un prélèvement de 10 % sur la rémunération globale risque d'absorber, 30, 40 ou même parfois 50 % du salaire pécuniaire. Le danger est évident et il est d'autant plus opportun de l'écarter que ce prélèvement excessif est le plus souvent inutile. Pour tous les domestiques de ferme les allocations pécuniaires versées en cas de maladie n'ont guère de raison d'être. Normalement, elles ont pour

but de procurer au sinistré des ressources qui lui permettent de subsister pendant la durée de l'affection. Or, il n'en est nul besoin pour l'ouvrier qui est entretenu chez son patron. A moins que son incapacité de travail ne se prolonge indéfiniment, il est d'ordinaire gardé par son employeur. Celui-ci évite de le congédier. La charité, mais surtout l'intérêt l'en détournent. A un moment où la main-d'œuvre est rare et où il est difficile de conserver son personnel, l'ouvrier malade, en effet, reste toujours chez son patron, qui l'entretient jusqu'à sa guérison complète. Aussi les agriculteurs avaient-ils réclamé la suppression des cotisations établies sur les salaires en nature et des prestations pécuniaires qui leur sont connexes. La Commission leur a donné raison. L'article 158 dispose que si l'assuré agricole est logé et nourri par l'employeur les intéressés pourront, d'un commun accord, se contenter d'acquitter une cotisation diminuée de la fraction correspondant aux prestations en argent. En ce cas, les caisses d'assurance ne sont tenues que des prestations en nature ; mais le patron devra prendre l'engagement de pourvoir à l'entretien de l'assuré, si une maladie, un accident ou des infirmités surviennent. Pour éviter tout abus, le consentement de l'intéressé est de rigueur. Il sera incité à le donner, puisque sa propre cotisation, comme celle du patron, subit une réduction importante.

Remarquons en terminant que ce régime semble inspiré d'une disposition de la législation allemande (1). La loi d'empire de 1911 permet que les domestiques et les ouvriers agricoles soient dispensés de l'assurance auprès des caisses générales de malades, si l'employeur s'engage, en cas de maladie, à supporter les frais exigés par l'attribution de secours équivalents aux prestations données par la caisse générale. L'employeur doit en faire la demande en dispense à la caisse, en s'obligeant à prendre à sa charge tous les secours légalement dus à ses domestiques et en fournissant les preuves de sa solvabilité. Cette faculté d'exemption a eu beaucoup

(1) Article 418 du Code des Ass. sociales ; voir URBAN. *Loc. cit.*, p. 114.

de succès en Alsace-Lorraine. Nous la retrouverons dans le chapitre suivant.

Section II. — LES RETRAITES AGRICOLES

Ici, notre travail sera tout différent de celui que nous venons de fournir pour l'assurance-maladie. La réforme dont il est question à l'heure présente soumet, en effet, les agriculteurs au régime général des pensions de vieillesse qui, malgré la bonne volonté de la Commission, semble essez peu conforme à leurs besoins. Nous allons examiner d'abord, *in abstracto*, à la lumière d'ouvrages récents les, formules qu'il serait avantageux de choisir. Nous exposerons ensuite l'économie du projet et la critique qu'il convient d'en faire.

§ I. Le problème de l'assurance-vieillesse à la campagne.

On peut dire que le problème des retraites constitue la question la plus grave des assurances sociales en agriculture. Dans notre première partie, nous avons laissé pressentir les solutions qu'il semblait opportun d'adopter. Il s'agit, tout en permettant aux agriculteurs de satisfaire le désir légitime qu'ils ont de se constituer une retraite, de leur ouvrir très largement la porte par où ils accèdent à l'indépendance économique et sociale.

On a soutenu que toute rente viagère est un véritable poison pour la société, qu'elle contient un germe d'égoïsme et d'individualisme qui la rend profondément immorale, car elle se constitue sur une tête en faveur d'un seul individu et au détriment de ses enfants. A coup sûr, elle n'a pas la valeur de l'épargne ordinaire qui, profitant au foyer tout entier, permet à la famille de progresser rapidement dans le corps social et

parfois d'en émerger. Par malheur pour le prolétariat urbain surtout, elle est rarement possible et suffisante ; et même dans nos prévoyantes campagnes les retraites à capital aliéné ne sont pas toujours dépourvues de toute utilité. Lorsqu'après une longue vie de travail, le vieux paysan laisse échapper l'outil de ses mains, il tombe à la charge de ses enfants ; il se reproche le pain qu'il ne gagne plus ; il a honte de prolonger une existence non seulement inutile, mais encore onéreuse aux siens et, pour prix de son labeur, il est tout prêt à implorer la mort comme un délivrance. Parfois même s'il est en possession de quelques biens, l'âge survenant, il est forcé d'en abandonner la culture ; et alors ses enfants ne témoignent pas toujours à son égard d'une délicatesse excessive ; bien souvent ils lui marchandent chichement la maigre rente qui lui permettra désormais de vivre. Pour ces déshérités l'utilité de la retraite est indéniable, si elle est capable d'assurer la sécurité de leurs vieux jours et surtout si sa perspective suffit à les détourner des emplois urbains, qui leur offrent toute garantie pour leur avenir.

Pourtant, il ne faut pas se le dissimuler, à côté de ces avantages, la retraite à la campagne possède bien des vices, en particulier, lorsqu'elle est assise sur l'obligation sans laquelle, malheureusement, elle ne peut guère fonctionner. Nous avons eu déjà plusieurs fois l'occasion de constater le précieux défaut de netteté qui estompe la démarcation entre les diverses catégories de la population agricole : chez elle les deux qualités de patrons et d'ouvriers sont loin de s'exclure et un très grand nombre, pour ne pas dire la totalité des exploitants, font un stage plus ou moins rapide dans le salariat. Pour ceux-là il est un risque certain : si on les enrôle de force dans une organisation de retraite dépourvue de plasticité, on peut craindre que l'obligation ne transforme en un véritable fossé la frontière mobile et heureusement indécise qui sépare aujourd'hui les ouvriers et les petits propriétaires. Si on diminue, en effet, les facultés d'épargne du travailleur, qui sont pour lui le levier de l'ascension sociale, on en réduira

d'autant l'efficacité. De là toute une série d'inconvénients à redouter : l'obligation de la retraite ne va-t-elle pas cristalliser le prolétariat rural ? ne sera-t-elle pas un agent très actif de concentration de la propriété foncière ? ou tout au moins ne dressera-t-elle pas entre le salariat et le patronat agricole un mur difficile à franchir ? Si ces effets devaient se produire, l'assurance-vieillesse apparaîtrait comme une force régressive ressuscitant dans la société agricole une sorte de compartimentage social, les classes séparées par des cloisons étanches, qui la caractérisaient autrefois et qui ont heureusement disparu de nos jours.

Mais passons sur ces arguments un peu vieillis et dont on a usé et abusé pour lutter contre les retraites agricoles, pourtant bien inoffensives (1). Ils ne sont pas sans réplique, car on peut très bien concevoir un régime d'assurance-vieillesse assez souple pour éviter ces inconvénients. Retenons-en pourtant cette idée que les retraites agricoles devront, pour être bienfaisantes, avoir un caractère très original par rapport aux retraites ouvrières de l'industrie.

C'est, d'ailleurs, la conclusion que notre étude du milieu agricole nous avait permis d'adopter. Nous nous étions placés sur le terrain de l'exode rural et nous avions considéré l'assurance comme un moyen de lutter contre la désertion des campagnes. Ce qui importe, nous l'avons démontré, ce n'est pas d'imposer aux travailleurs de la terre un régime de prévoyance renforcé par une armature rigide et qui n'est rationnel que pour le prolétariat urbain ; c'est de fixer le paysan à son village. Or, depuis quelques années déjà, il est question en France de réaliser à cet effet un vaste programme de colonisation intérieure, qui rappelle la politique agraire fructueusement adoptée par l'Angleterre, l'Allemagne, le Danemark et que des nations plus jeunes s'efforcent aujourd'hui de réaliser (2). De l'avis des spécialistes les plus compétents

(1) Voir JAMET et PECQUET, *Op. cit.*, *passim.* ; SOUCHON, *Op. cit.*, p. 519 et suiv.

(2) Sur les questions agraires en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Roumanie, en Russie, en Tchéco-Slovaquie, en Yougo-Slavie et en Pologne. (Voir M. R. GONNARD, La réforme agraire dans les pays de l'Europe centrale, *Rev. pol. et parl.*, 10 Juin

il nous faut, en France, une politique agraire qu'ils qualifient une « politique de lutte ». Des propositions sont déposées au Parlement et ont reçu l'approbation de tous les partis. Les divers Congrès agricoles les ont accueillis avec faveur et ont considéré leur vote comme d'une extrême opportunité (1). Ne pourrait-on établir une certaine harmonie entre cette politique et l'organisation de l'assurance-vieillesse ?

Essayons, d'abord, d'en exposer les grandes lignes le plus rapidement possible. Ce faisant, nous ne sortirons pas du cadre de notre étude. Le programme, dont il s'agit, a justement pour but, en effet, d'engager une lutte méthodique contre la crise de main-d'œuvre agricole que jusqu'à maintenant nous avons toujours eue en vue.

Souvenons-nous des faits que nous avons pu constater. Les campagnes se dépeuplent; d'ouvriers agricoles, personne n'en trouve; beaucoup d'exploitations sont abandonnées et des milliers d'hectares sont laissés en friches. Bref la disette est à nos portes, car bientôt, si le mouvement se poursuit,

1921, TRUCHY, *Op. cit.*, II, p. 436 et suiv., JOHANNET, La population européenne et son approvisionnement, *Documentation catholique*, 17 Mars 1923.) — Au Danemark, la réforme opérée par une loi du 25 mars 1899 a donné les résultats les plus brillants: 1.859 petites fermes furent constituées de 1909 à 1905; 3.233 dans la période quinquennale suivante et cela moyennant un crédit annuel de 2.700.000 francs, ouverts par l'Etat aux ouvriers ruraux. Les crédits étant passés ensuite à 5.540.000 francs, 6.275 petites propriétés furent créées en 1911 et en 1912, favorisant sans aucun doute la fondation de nouveaux foyers et la fixation au sol d'autant de familles paysannes (BORET, *Op. cit.*, p. 153). Il est actuellement question (1923) de compléter cette œuvre en supprimant les derniers majorats. La Finlande et les pays baltes viennent eux aussi de s'engager dans la voie de la politique agraire (*Land Reform in Finland*, 1923, Helsingfors).

(1) P. CAZIOT : Une solution du problème agraire : La terre à la famille paysanne 1919; M. ANGLADE : Comment développer les foyers ruraux ? (II^e Congrès de l'Agriculture française, Tours, 30 mai 1920); V. BORET, Pour la terre et par la terre, 1921; CAZIOT : L'accession des travailleurs agricoles à l'exploitation et à la propriété (Nancy, *Loc. cit.*, 1922, p. 58 et suiv.); AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, 1923, p. 249 et suiv.; voir dans les *Etudes* du 20 août 1921 une analyse très pénétrante de ce mouvement, par H. DU PASSAGE. — Ce programme a été l'objet de quatre propositions, dont la plus complète a été déposée le 4 mai 1920, par M. V. Boret, qui avait obtenu la signature de plus de 200 députés appartenant à toutes les fractions de l'opinion depuis M. Léon Daudet jusqu'à M. Compère-Morel (N^o 466). Le 20 juillet 1920, M. de Monicault, ingénieur agronome et député de l'Ain, concluait au nom de l'unanimité de la Commission de l'Agriculture et sous réserve de quelques modifications de détails, à son adoption (Rap. n^o 1296).

l'agriculture ne pourra plus nourrir le pays; mais ce qui est plus grave, le vide se produit à la base de l'édifice social, du moment que le bloc rural qui en constitue l'assise la plus solide s'effrite peu à peu (1). Ce sont les salariés, avons-nous dit, qui sont les plus nombreux à s'évader des campagnes. « On doit tenter d'arrêter ce mouvement par des améliorations accessoires (logement, assurances, nourriture, etc...); mais ce sont là des remèdes provisoires nécessaires pour permettre d'appliquer des remèdes d'une plus certaine efficacité. Les domestiques de ferme n'hésitent guère, en effet, entre leur situation et celle d'un facteur des postes ou d'un employé de chemin de fer... Donc peu de choses à faire de suffisamment efficace du côté des salariés, s'ils sont maintenus dans leur condition de salariés (2). » Quelle est en réalité la cause de leur départ? M. Ruau le disait déjà en 1909, c'est l'impossibilité d'accéder à la propriété ou bien l'impossibilité de conserver celle qu'ils détiennent. Que ces pierres d'achoppement disparaissent et le paysan ne quittera plus la campagne. « Il faut, et c'est le seul remède à l'exode rural, que le salarié ait la possibilité d'accéder à l'exploitation d'abord, à la propriété ensuite; qu'il trouve à la campagne une carrière complète (3) » aboutissant à la fondation de propriétés paysannes familiales le plus solidement établies et préservées des atteintes du démembrement.

L'instinct de la propriété est donc seul capable de parer à la crise. « Multipliez les exploitants et les propriétaires, dit-on de tous côtés. Nous n'avons pas d'autres moyens de faire face à la diminution progressive des salariés agricoles que de leur substituer des familles de petits cultivateurs (dont la plupart seront des familles d'anciens ouvriers agricoles) travaillant eux-mêmes des terres dont la propriété pourra ensuite leur être progressivement assurée. » A chaque famille son exploitation, tel est donc le mot d'ordre qu'il convient

(1) CAZIOT, *Op. cit.*, 1919, p. 15 et 24.

(2) CAZIOT, *Loc. cit.*, 1922, p. 61.

(3) BORET, *Op. cit.*, p. 138-239.

d'adopter. Si ce programme est appliqué avec succès, il apportera à la fois la solution de bien des problèmes angoissants. Ce seront, d'abord, la stabilité et l'équilibre assurés à la société paysanne. Ce sera également l'augmentation de la production agricole, car il n'est pas de culture plus prospère que celle mise en œuvre par des propriétaires paysans groupés en un faisceau solide par le syndicalisme et la mutualité rurale. Ce sera, peut-être aussi, la solution de la crise de la population; il n'est pas, en effet, de régime plus favorable à une natalité abondante qu'un système foncier capable d'assurer en toute occurrence l'arrivée du travailleur à la propriété.

Nous l'avons remarqué cent fois, cette politique est d'autant plus rationnelle, qu'elle correspond en tous points aux aspirations des populations rurales. Pour lui permettre de se réaliser pleinement et sans délai, M. Boret préconise la constitution d'établissements de crédit analogues aux *rentenbanken* prussiennes et aux entreprises de colonisation créées en Allemagne par la loi du 11 août 1919 (1). Une « caisse nationale de la propriété paysanne » fournira les fonds. Des « sociétés foncières régionales » en assureront la répartition et se feront les agents d'exécution de toutes les opérations foncières d'achat, de lotissement, de remembrement, de revente, etc...

Cette vaste organisation sera destinée à suppléer la loi du 12 juillet 1909 sur le bien de famille insaisissable qui est inappliquée et inapplicable, et à compléter la législation du crédit agricole, dont les opérations de trop faible envergure conviennent surtout au crédit à court terme et à moyen terme, et qui, avant la loi du 5 août 1920, était notoirement insuffisante.

L'émancipation du salarié se réalisera en deux phases. On assurera, d'abord, son accession à l'exploitation en lui prêtant les deux tiers ou les trois quarts des capitaux nécessaires. Lorsqu'il se sera familiarisé avec sa situation de

(1) Voir *Revue de Paris*, 15 oct. 1920 : J. CHAPPUY, L'organisation économique de la démocratie allemande.

patron et qu'il aura payé ses dettes, on lui fournira alors les fonds nécessaires à l'acquisition de la propriété.

Naturellement, l'exécution de ce programme demandera des capitaux considérables, et entraînera bien des dépenses qui, d'ailleurs, seront productives au premier chef.

A l'heure présente, il est donc question de mettre en œuvre une vaste réforme agraire. Ne pourrait-on établir entre cette grande entreprise et l'assurance sociale une certaine corrélation ? Il serait d'autant plus indiqué de le faire, qu'en agriculture leur but est identique et, qu'à bien des égards elles peuvent s'étayer mutuellement.

Pour permettre à l'ouvrier agricole de conquérir l'indépendance que lui faut-il ? Quelques milliers de francs que l'emprunt, le jour où le programme Boret sera réalisé, lui permettra de multiplier par deux ou par trois. Or, précisément un régime d'assurance-vieillesse très souple pourra lui prêter son concours. Tous les salariés agricoles seront normalement assujettis à l'assurance-vieillesse. Chaque année, leur cotisation, grossie de celle du patron, viendra constituer à leur compte individuel des capitaux qui, au bout de quelque temps, acquerront une certaine importance. Si ces travailleurs ne se sentent pas le courage de sortir de leur condition et de prendre la responsabilité d'une ferme, rien ne les empêchera d'attendre que leur retraite soit régulièrement constituée. Arrivés à l'âge de la liquidation, ils en réclameront le bénéfice comme les travailleurs des villes. Mais, heureusement, la plupart ont des visées plus hautes et n'ont même qu'un désir : parvenir à la propriété d'un petit domaine. Au lieu de les pénaliser en leur constituant, malgré eux, une rente à fonds perdus, pourquoi ne pas les assister dans l'effort qu'ils fournissent pour se dégager du salariat ? Comme nous l'avons vu, à propos de l'assurance continuée, rien ne serait plus simple que de leur restituer le petit pécule qui s'est constitué en leur nom à la caisse des retraites. Moyennant de légitimes garanties de emploi en capital d'exploitation, cheptel, etc..., ou en terre, l'opération se ferait sans risque

et l'assurance-vieillesse s'adapterait admirablement aux besoins de tous les agriculteurs. Pour les faibles et les imprévoyants, la retraite serait le meilleur garant de leur sécurité en cas d'invalidité ou de vieillesse. Les prévoyants et les énergiques, au contraire, seraient solidement soutenus dans leur ascension sociale, et l'épargne paysanne serait à la fois stimulée et canalisée vers l'emploi le plus productif pour la campagne et la nation tout entière. Bref, les caisses d'assurance-vieillesse devront être, pour les populations rurales, des caisses à usages multiples, de véritables caisses d'épargne perfectionnées.

Ce n'est pas tout, si l'on crée, comme il est question, un régime de retraite vraiment satisfaisant, capable d'assurer au travailleur des rentes assez importantes pour garantir la dignité de sa vieillesse, et si cette organisation est étayée par un cadre de capitalisation solide, des milliards viendront s'accumuler dans ses caisses (1). Or, ces sommes fantastiques seront, pour une large part, représentées par les cotisations que les ouvriers et les employeurs des campagnes auront acquittées. Elles seront prélevées sur le bas de laine du paysan. N'est-il pas à craindre qu'elles ne diminuent les disponibilités, dont l'agriculture a tant besoin, à l'heure actuelle surtout où le capital foncier tend à devenir l'accessoire du capital d'exploitation (2), où les entreprises agricoles exigent des fonds de roulement de plus en plus considérables ? De nos jours, on s'efforce de propager dans nos campagnes les habitudes de crédit, qui sont la caractéristique de la production moderne, et sans lesquelles l'agriculture ne pourra en s'industrialisant prendre un essor nouveau ; on pousse de

(1) Dans l'organisation prévue par le projet de loi sur les assurances sociales (bases actuarielles du texte gouvernemental), les versements annuels aux comptes individuels d'assurance-vieillesse s'élèvent à 1.221 millions la première année et croissent jusqu'à 1.392 millions de francs la quarante-cinquième.

A ces versements s'ajouteront naturellement les versements antérieurement opérés et capitalisés à 4,5 o/o. Leur accumulation entraînera, au bout de quarante-cinq ans, la constitution d'une masse formidable de capitaux, dont le total atteindra 101 milliards 510 millions. CAHEN-SALVADOR, *Op. cit.*, rapport GRINDA, p. 156.

(2) CAZIOT. La valeur d'après-guerre de la terre, *passim*. AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, 1923, p. 83.

plus en plus le paysan à se faire ouvrir des crédits à court terme pour assurer le fonctionnement quotidien de son exploitation, des crédits à long terme pour l'amélioration des terres ou pour l'acquisition de nouveaux domaines. Est-ce bien le moment de drainer les capitaux dans des caisses d'assurance-vieillesse, où ils seront naturellement affectés aux placements les plus simples, les moins dangereux et les mieux vus du Trésor, c'est-à-dire en fonds d'Etat ? Dès la loi des retraites (1) on avait justement protesté contre cette politique financière qui, à l'heure actuelle, place entre les mains de l'autorité publique la presque totalité des fonds possédés par les institutions de prévoyance (2).

Cette perspective est inquiétante, certes. Le passé est là pour nous l'apprendre. Mais il est aisé d'y remédier. Rien n'empêche, en effet, d'affecter les milliards constitués en vue de l'assurance-vieillesse à des emplois éminemment productifs. Il est parfaitement possible de les mettre, moyennant des garanties raisonnables, à la disposition des établissements de crédit agricole. De la sorte, loin d'entraver les améliorations culturelles et de gêner le fonctionnement des opérations bancaires au détriment de nos campagnes, un régime d'assurance-vieillesse rationnellement organisé pourrait leur être d'un très grand secours. Il serait capable, en particulier, de fournir les fonds énormes qui seront indispensables pour la réalisation méthodique du programme agraire précédemment exposé. Par là, à tous égards, l'assurance-vieillesse est susceptible de jouer le rôle le plus bienfaisant : à un double point de vue elle pourra favoriser l'accession du travailleur à la propriété en stimulant sa prévoyance individuelle et en constituant des capitaux de prêt abondants.

(1) JAMET, *Op. cit.*, p. 115. — SOUCHON, *Op. cit.*, p. 520.

(2) Rapport GRINDA, p. 265 et suiv. Les 9/12 des fonds de la caisse des retraites ouvrières sont employées en valeurs d'Etat (année 1919). Quant aux placements de la caisse autonome des ouvriers mineurs on ne peut les considérer comme économiques que jusqu'à concurrence de 2 millions et demi sur un total de 133 millions

§ II. Le projet de loi et les travaux de la Commission.

Quelles sont sur ces deux points les solutions adoptées par le projet de loi sur les assurances sociales ? Envisageons-les successivement dans le texte gouvernemental et dans les travaux de la Commission.

Comme il fallait s'y attendre, le projet gouvernemental ignore complètement la situation très particulière des campagnes, en ce qui concerne l'assurance-vieillesse.

Le régime qu'il prévoit, est pourvu d'ailleurs du mécanisme le plus savant. Le compte individuel de chaque assuré est alimenté par un prélèvement fixe sur les cotisations, prélèvement opéré d'après une proportion d'autant plus faible que l'assuré appartient à une classe plus basse (1). Le produit en est capitalisé et, dès que l'assujetti possède à son actif les 9.000 cotisations journalières qui correspondent à trente années de versements, il a la faculté d'en demander la liquidation. Celle-ci s'effectue normalement à soixante ans et peut être avancée à cinquante-cinq. Si les 9.000 cotisations ne sont pas acquittées à soixante ans la liquidation est différée jusqu'au jour où l'assuré réunit les conditions de versement, sans pouvoir être reculée au delà de soixante-cinq ans. Lorsque l'assuré a cotisé dans les conditions exigées par la loi, il a droit à un minimum de pension garanti, faute de quoi les sommes déposées à son compte se liquident purement et simplement à son profit quel que soit leur montant ; le minimum varie de 33 à 55 % du salaire en raison inverse de l'importance de celui-ci, ce qui porte le

(1) Le coût des prestations en nature dévolues à l'assuré en cas de maladie est, en effet, le même pour tous les assujettis quelle que soit leur classe. Aussi les cotisations établies sur les petits salaires devront être affectées au service de l'assurance-maladie d'après une proportion plus forte que les cotisations acquittées par les assujettis des classes les plus élevées. Le surplus seul est versé au compte d'assurance-vieillesse.

chiffre de la pension à 500, 900, 1.275, 1.650, 2.325 et 3.000 francs pour les diverses classes (1).

On le voit, les retraites atteignent un taux vraiment intéressant et sont capables d'assurer pour une large part l'équilibre du budget des vieux travailleurs. Si elles n'étaient destinées qu'à la population des villes, on pourrait presque approuver sans réserve ce régime d'assurance-vieillesse capable de produire des rentes, qui n'ont rien de la ridicule modicité de celles de 1910. Mais étant donnée la situation actuelle des populations rurales, faut-il s'étonner qu'il n'ait pas trouvé grâce aux yeux des agriculteurs ? Le contraire serait surprenant. Ces rentes, en effet, sont toutes et sans aucun recours constituées à fonds perdus. Il est interdit aux assurés de réserver la propriété des capitaux versés à leur compte de façon, au moment de leur décès, à procurer à leurs héritiers un petit pécule. « On ne veut pas que le journalier ait le droit de laisser à sa femme ou à ses enfants la moindre part de sa retraite; venu sur la terre nu, il devra la quitter nu. » Au surplus, comme nous l'avons noté, le texte gouvernemental n'admet aucun remboursement des capitaux constitués au compte individuel. Pas plus au moment de la liquidation normale qu'au moment où l'assujetti passe de l'assurance obligatoire dans l'assurance facultative, un retrait destiné à faciliter une opération de prévoyance individuelle n'est licite. Bref, le projet de loi forçait tout les salariés à devenir des rentiers. Il reposait sur cette idée dont il assurait implicitement la consécration doctrinale : « L'individu

(1) Le minimum garanti se trouve atteint au moyen des opérations suivantes. Le compte de vieillesse de l'intéressé est d'abord liquidé. S'il est insuffisant pour assurer le service de la rente promise — et il l'est toujours pour les trois premières classes — il subit les majorations suivantes. Les comptes des trois premières classes profitent d'abord d'une bonification de 250 francs, garantie par l'Etat. Si un surplus est nécessaire, un fonds de garantie créé pour toutes les classes, et qui est alimenté annuellement par des prélèvements fixes effectués sur toutes les cotisations et naturellement d'autant plus importants que la cotisation est plus forte, est là pour y pourvoir. Il fournit le capital de couverture nécessaire. C'est, on le voit, la combinaison du système de la capitalisation et de la couverture. Il entraîne la solidarité des petits et des gros salariés, ceux-ci alimentant plus largement le fonds de garantie que les premiers et en profitant, par contre, beaucoup moins.

qui est salarié doit le demeurer » ; le régime du salariat est pour ceux qu'il embrasse une nécessité inéluctable à laquelle ils ne peuvent se soustraire. Cette conception assez pessimiste de la situation des classes laborieuses est peut-être justifiée pour le prolétariat urbain. A cet égard, il ne nous appartient pas d'en juger. Mais lorsqu'il s'agit des campagnes, nous pouvons dire qu'elle est en contradiction flagrante avec la structure des classes paysannes et, d'une façon générale, avec l'épargne rurale, qui a pour but l'acquisition du sol et pour terme la création d'un foyer familial (1).

De l'avis des agriculteurs, la réforme devait prendre un caractère tout différent et à cet égard le projet gouvernemental ne pouvait « être maintenu sous aucun prétexte ». « Au lieu de décourager la constitution des capitaux, les assurances sociales doivent la favoriser. » Toutes les fois où l'Etat « a le choix entre deux solutions : faire un rentier ou faire un capitaliste, c'est à cette seconde situation qu'il faut donner la préférence, car elle est la meilleure pour l'individu et pour le pays. » Aussi réclamaient-ils, d'abord, que l'on reconnaisse la légalité des rentes à capital réservé, et surtout que l'on autorise les salariés, devenus patrons ou capables par cette opération de le devenir, à retirer les sommes portées à leur compte individuel de capitalisation « pour les employer à l'établissement qu'ils projettent, s'ils donnent, d'autre part, des garanties suffisantes de bonne utilisation » (2).

Nous avons vu que la proposition de Gailhard-Bancel s'adaptait admirablement à leurs exigences. La Commission,

(1) « Il faut être aveugle pour ne pas voir l'ouvrier de la terre poursuivre l'unique but de l'acquisition du sol, de la création du foyer familial. Toutes ses sueurs y sont employées, toutes ses pensées y convergent ; son épargne doit donc prendre la forme la plus propre à la rapprocher du but. Chaque petit sou économisé devient peu à peu pour lui une poule à la basse-cour, un porc à la bauge, une génisse à l'étable. Ce placement là n'est pas du 3 pour 100 à fonds perdu. C'est de la véritable épargne familiale qui passe aux générations suivantes pour les maintenir dans leur amour du sol et les aider à s'y faire un foyer. » (ROUSSELLE, Assemblée générale de la Société des agriculteurs de France, 1905, compte rendu, p. 146).

(2) GARCIN, *Loc. cit.*, Nancy, p. 107 et suiv.

elle aussi, s'est décidée à procéder à un certain assouplissement des formules d'assurances. Dès le Congrès de Nancy, M. Grinda se plaisait à constater son accord avec M. Garcin et promettait de donner toute satisfaction aux agriculteurs pour l'amélioration du régime des retraites. Pourtant les solutions apportées par le nouveau projet n'en sont pas moins un peu timides au gré des intéressés. Après avoir déclaré hardiment que « chacun doit pouvoir se constituer une pension suivant le mode d'épargne qui s'adapte le mieux à ses conditions d'existence, à son état social, à sa situation familiale, à sa profession » (1), la Commission a adopté des règles que les agriculteurs jugent parfaitement insuffisantes.

Elle admet d'abord la légalité des pensions à capital réservé (2). Dorénavant, l'assuré pourra stipuler que le capital constitutif de sa rente soit versé après sa mort à ses ayants droit. Mais alors il ne bénéficiera que d'une rente viagère inférieure à celle qu'eussent produite des versements à capital aliéné (3).

D'autre part, la Commission a adopté une disposition que la loi des retraites contenait déjà, comme nous l'avons vu. Elle admet le remploi d'une partie du capital constitutif de la rente viagère « en acquisition d'une terre ou d'une habitation qui deviendra inaliénable et insaisissable » (4). Encore faut-il que la caisse d'assurance donne son approbation au remploi et qu'il soit effectué sous son contrôle. Il ne peut, d'ailleurs, porter que sur le capital constitué au compte indi-

(1) Rapport GRINDA, p. 94.

(2) Pour donner une définition précise de ces termes, on peut dire qu'une retraite est constituée à « capital réservé » lorsque la somme des cotisations versées par l'assuré doit à son décès être remboursée à ses héritiers sans intérêt. Elle est à « capital aliéné » lorsque la famille de l'assuré ne peut prétendre, lors du décès, au remboursement des cotisations versées.

(3) Article 57, § I « La rente viagère est constituée à capital aliéné. Toutefois, si l'assuré le réclame expressément, elle peut être constituée à capital réservé. L'assuré dont la rente a été constituée à capital aliéné peut demander à tout âge, pour les versements à venir, qu'elle le soit à capital réservé. D'autre part, l'assuré peut aliéner à toute époque le capital des versements effectués précédemment à capital réservé. Cette aliénation a lieu d'office dans les cas de l'article 59, § 3 », c'est-à-dire en cas de liquidation de la pension d'invalidité.

(4) Article 61.

viduel de l'assuré par les cotisations calculées sur son salaire ce qui l'empêche d'affecter son complément de pension (bonification de l'Etat et capital de couverture versé par le fonds de garantie) à l'acquisition de son petit domaine. Enfin il existe un minimum de retraite dont l'assuré ne peut se dépouiller : jusqu'à concurrence de 360 francs, sa pension est intangible et c'est seulement sur la valeur en capital du surplus qu'il est admis à opérer la conversion (1).

L'opération n'a donc qu'une importance très secondaire. Si l'on s'inspire du précédent des retraites ouvrières (2), on peut dire que c'est une manifestation purement platonique et qui ne sera jamais appliquée. D'ailleurs, la loi à laquelle elle se réfère est un texte sans vie. La loi du 12 juillet 1909 sur la constitution d'un bien de famille n'a donné, en effet, aucun résultat. D'après la statistique agricole de 1916, jusqu'ici 243 biens de famille seulement ont été constitués, dont 158 ruraux (3), et cela malgré la propagande la plus intense mise en œuvre de tous côtés par les Pouvoirs publics et les organisations agricoles.

Bref, les travaux de la Commission ne méritent à cet égard qu'une louange assez modérée. Ils ont plus de valeur par l'intention qui les inspire, que par les résultats qu'ils permettent d'espérer. Aussi, on a pu le dire, le nouveau texte n'a « tenu aucun compte du fait que les salariés agricoles sont « tous des candidats à l'exploitation et que les deux tiers au « moins, les trois quarts ou les neuf dixièmes suivant les « régions, après avoir commencé comme ouvriers, finissent « leur existence comme métayers fermiers ou propriétaires « Ne faut-il pas prévoir pour ces gens-là — les plus labo-

(1) Article 61. Ce texte, calqué, d'ailleurs, sur l'article 13 de la loi du 5 avril 1910, présente bien des anomalies. Il se réfère à la législation du bien de famille. Or, celle-ci ne comporte aucune inaliénabilité et n'a pour résultat que de soustraire la propriété, à laquelle elle s'applique, aux poursuites des créanciers postérieurs à la constitution. D'autre part, l'article 61 du texte de la Commission parle de « terre ou d'habitation ». Qu'est-ce à dire, étant donné que la loi du 12 juillet 1909 exige toujours une maison, pour qu'il puisse y avoir bien de famille ?

(2) RICARD, Nice, *Loc. cit.*, 1913, p. 77.

(3) CAZIOT, *Op. cit.*, p. 101.

« rieux et les plus prévoyants — un régime d'assurance sociale qui, loin de les pénaliser, leur soit avantageux ?
« Or, le projet de la commission absorbe leur épargne et ne leur donne rien en échange le jour où ils deviendront patrons (1) ». Espérons que les travaux ultérieurs témoigneront d'une connaissance plus complète des réalités agricoles en favorisant par la légalité des remboursements anticipés l'accession du travailleur à l'exploitation et à la propriété familiale. Sur ce premier point tout est encore à faire.

Par contre les agriculteurs n'ont qu'à se féliciter des solutions successivement adoptées par le projet gouvernemental et par le contre-projet de la Commission pour le placement des fonds accumulés aux comptes individuels vieillesse. La Commission, en particulier, a donné, semble-t-il, « la sécurité nécessaire à la solidité de cette vaste entreprise et la souplesse propre à lui faire rendre le maximum d'effets sociaux utiles ».

A cet égard le projet gouvernemental, lui-même, rompt résolument avec tous les précédents. Au lieu d'exiger le placement de la presque totalité des fonds de capitalisation en valeurs d'Etat, le texte primitif permettait aux caisses régionales de placer pour moitié leurs capitaux, après avis du ministre du Travail, en prêts aux diverses institutions créées pour la construction d'habitations à bon marché (art. 6 de la loi du 12 avril 1906) et aux institutions de prévoyance et d'hygiène sociale, d'utilité publique, etc... Ce qui est plus important, il les autorisait à acquérir des actions complètement libérées de crédit immobilier émises conformément à la loi du 10 avril 1908. Cette loi, communément dénommée loi Ribot, a pour objet de faciliter aux salariés, notamment aux ouvriers agricoles, l'acquisition de très petites propriétés. A cet effet, elle organise un système de prêts à long terme, à un taux très peu onéreux. En réalité, il ne s'agit que de forts

(1) GARCIN, *Op. cit.*, *Correspondant* du 10 juin 1923.

petits domaines, de 1 hectare au plus et dont la valeur ne peut excéder 1.200 francs. Pourtant ce texte sagement conçu et judicieusement appliqué a donné les meilleurs résultats. Il est, sans doute, de trop faible envergure pour permettre aux travailleurs d'acquérir une propriété paysanne ; mais il leur donne, tout au moins, la possibilité d'acheter une maisonnette et un jardinet : à cet égard la loi s'est révélée d'une utilité de premier ordre (1).

La commission est allée plus avant dans cette voie. Pour donner le maximum de liberté possible aux caisses, elle les dispense, d'abord, de toute approbation ministérielle (2). La moitié seulement de leurs placements s'effectuera en fonds d'état ou en valeurs similaires. Pour tous les autres, elles jouiront d'une très grande latitude et pourront affecter leurs ressources à diverses œuvres d'intérêt général, notamment aux institutions prévues par la loi du 5 août 1920 sur le crédit mutuel et la coopération agricoles et par celle du 5 décembre 1922 sur les habitations à bon marché et la petite propriété. Mais il faudra que le taux d'intérêt, consenti pour ces placements, soit au moins égal au taux moyen des autres placements de la caisse (3).

On ne peut que se féliciter de ces amendements. La loi du 5 août 1920, qui a remplacé la loi du 19 mars 1910 pour le crédit agricole a, en effet, un objet presque exclusivement rural et extrêmement vaste. Elle assure non seulement l'accession à la propriété, mais encore, ce qui est plus rationnel, l'accession à l'exploitation. Par tout un système de prêts à long terme, dont l'importance peut aller jusqu'à 40.000

(1) SOUCHON, *Op. cit.*, p. 426 et suiv. — TRUCHY, *Op. cit.*, II, p. 435.

(2) Article 104 du texte de la Commission.

(3) On peut à cet égard manifester, d'ailleurs, quelques inquiétudes. Il sera très difficile de tirer de ces placements des revenus suffisants pour garantir l'équilibre financier des caisses. Il est à craindre, d'autre part, que pour éviter tout souci, les organes d'assurance n'achètent des valeurs de tout repos et qu'ils ne garnissent leur portefeuille de fonds d'Etat au grand préjudice des intérêts économiques du pays. Au surplus, il est regrettable, que l'on ait oublié, dans l'énumération de l'article 104, les placements en entreprises de reboisement plus sûrs, plus productifs et non moins utiles que les autres. (GARCIN, *Op. cit.*, *Correspondant* du 10 juin 1923).

francs, elle va certainement donner la plus vive impulsion à l'acquisition, l'aménagement, la transformation et la reconstitution des petites exploitations rurales. Cette organisation se trouve confiée aux sociétés régionales et locales (1) couronnées par l'Office national du Crédit agricole, et qui ont été constituées pour les opérations à court terme en vertu des lois du 5 novembre 1894 et du 31 mars 1899. Par là, l'œuvre s'achève et le crédit à long terme vient s'ajouter fort heureusement au crédit à plus brève échéance organisé bien auparavant : le jour où l'assurance-vieillesse commencera à fonctionner, elle lui procurera en abondance les capitaux nécessaires et elle lui ouvrira un champ d'action illimité.

Quant à la loi du 5 décembre 1922, elle constitue une vaste codification de toute la législation relative aux habitations à bon marché et à l'accession à la petite propriété (2). Les textes qui réglementaient cette partie de notre organisation sociale présentaient, en effet, une telle complexité que, de toute évidence, une classification méthodique était devenue absolument nécessaire. Elle est opérée aujourd'hui et comprend, jusqu'au 31 décembre 1921, toutes les lois relatives de près ou de loin à l'amélioration du logement populaire. Grâce aux fonds de capitalisation de l'assurance-vieillesse cette œuvre, qui est d'un intérêt social évident, prendra bientôt un nouvel essor.

Il est à souhaiter que l'édifice se complète par le vote de la proposition V. Boret et par la création des établissements de crédit agricole, qu'il préconise, et que l'appui financier des caisses d'assurance pourra soutenir de la façon la plus solide. « Il ne paraît pas impossible de trouver maintenant une formule de coordination ; chacun de ces textes

(1) En 1913, il existait, en fait de sociétés subventionnées, 98 caisses régionales et 4.533 caisses locales avec 237.000 adhérents (TRUCHY, *Op. cit.*, I, p. 273).

(2) Cette loi de codification comprend, en particulier, la loi du 30 novembre 1894 ou loi Siegfried, celle du 12 avril 1906 ou loi Strauss, celle du 10 avril ou loi Ribot, celle du 23 décembre 1912 ou loi Bourgeois et celle du 24 octobre 1919. Sur cette matière et sur les travaux préparatoires de la loi du 5 décembre 1922, voir P. PIC, *Op. cit.*, p. 957 et suiv.

apporterait sa contribution à une œuvre qu'il importe de réaliser sans retard, si l'on veut résoudre le problème de la main-d'œuvre agricole. Devant le salariat, qui tend à regresser, il faut multiplier l'exploitation paysanne pour conserver des bras à la terre (1) ». C'est elle qui a fait longtemps la force de notre pays. C'est elle qui maintiendra et renouvellera la vigueur de la France rurale. « Majorat du pauvre, a écrit le marquis de Vogué, intangible parcelle du sol natal, où la famille se fondera, s'enracinera avec ce qui fait la force et la dignité de l'être humain ».

Section III. — L'ASSURANCE FAMILIALE (2)

Jusqu'à maintenant nous n'avons envisagé l'assurance qu'à un point de vue purement individuel. Nous avons considéré les besoins personnels du paysan en ce qui concerne la maladie, l'invalidité et les pensions de vieillesse. Mais l'assurance n'est pas destinée à satisfaire uniquement les besoins de l'individu. Cette forme un peu trop égoïste de la prévoyance doit faire place à une assurance plus large : l'assurance familiale. Sur ce terrain les Anglais et les Américains nous ont donné l'exemple (3). A l'heure actuelle, où l'on s'efforce, à très juste titre, de soutenir les familles nombreuses et de relever le taux de la natalité, il faut à tout prix les imiter. On y parviendra en agrandissant le cadre de l'assurance, où la femme et les enfants de l'assuré trouveront

(1) *La Main-d'Œuvre agricole*, février 1923.

(2) A côté de l'assurance-maladie, invalidité, maternité, vieillesse, le projet de loi sur les assurances sociales prévoit également l'assurance-décès. Elle est, il est vrai, à l'état embryonnaire, puisqu'elle comporte uniquement l'allocation d'une somme assez modique variable suivant les classes ; il s'agirait plutôt des frais funéraires, comme ils sont si fréquemment garantis en Amérique. D'après le texte de la Commission, l'indemnité ira de 175 francs pour la première classe à 1.200 pour la sixième. Elle sera acquittée en deux fois (articles 50 et suiv., rapport GRINDA, p. 100). Nous nous abstenons de traiter plus complètement cette question, qui ne présente aucun intérêt particulier pour les populations rurales.

(3) CHEYSSON, *La mutualité familiale* ; voir aussi CHEYSSON, *Périgueux, V^e Congrès des syndicats agricoles*, 1905, p. 489 ; Angers, VI, p. 1396.

leur place à la faveur d'une prise en considération méthodique et complète de toutes les charges de famille. Un semblable programme sera, au reste, une excellente consécration de cette idée que la molécule sociale, ce n'est pas l'individu, c'est la famille ; c'est elle qui est le véritable fondement des nations : c'est d'elle que dépendent leur décadence et leur prospérité.

Suivant notre plan accoutumé, essayons de définir à ce point de vue la situation des ruraux, des salariés en particulier. Nous exposerons ensuite l'économie du projet de la commission.

Il est un fait certain ; plus encore que les villes, les campagnes ont le plus grand besoin d'institutions de prévoyance suffisamment compréhensives pour embrasser la famille paysanne tout entière.

A bien des égards, en effet, la condition des travailleurs de la terre, sinon celle de leurs employeurs est à déplorer. Au point de vue du nombre des mariages et de la moyenne des naissances, elle est particulièrement regrettable.

Les statistiques nous permettent d'en juger. Alors que sur 1.000 patrons agriculteurs 834 sont mariés, sur 1.000 ouvriers agricoles on en trouve tout juste 276 qui le soient (1). Sans doute, nous savons que les salariés agricoles sont pour la plupart des hommes jeunes et qu'à la maturité ils s'élèvent le plus souvent au rang de patron ce qui leur ouvre l'accès du mariage. Mais ce fait ne suffit pas à expliquer la marge énorme qui sépare le pourcentage de nuptialité des uns et des autres. En réalité, la majorité des travailleurs de la terre sont et demeurent célibataires, s'ils ne parviennent pas au patronat. Les témoignages abondent sur ce point et révèlent même, parfois, des faits assez tristes pour la moralité paysanne (2).

Il est, en effet, fort aisé de se rendre compte que, si les conditions d'existence faites à la population active agricole

(1) *La Main-d'Œuvre agricole*, mars 1922.

(2) VALDOUR, *Op. cit.*, passim.

de la France favorisent la vie de famille chez le patron, elles s'opposent presque complètement à la fondation des foyers ruraux pour les salariés. Ce n'est pas, à coup sûr, au domestique de ferme qui passe la nuit à l'étable, à côté des bêtes sur une paille grossière, sans souci de l'hygiène ni préoccupation de propreté, qu'il est possible d'avoir une femme et d'élever des enfants.

Trop souvent aussi les agriculteurs préfèrent employer des ouvriers agricoles célibataires pour s'éviter la peine de loger des familles de travailleurs que, d'ailleurs, dans l'immense majorité des cas, ils sont dans l'impossibilité absolue d'abriter. Il y a là un très fâcheux état de chose qui a de très graves répercussions et auquel on doit imputer pour beaucoup l'abandon des campagnes.

Les syndicats agricoles sont, d'ailleurs, les premiers à le constater. Au congrès d'Angers, en 1907, M. Pasquier, n'hésitait pas à déclarer que « sauf de très rares exceptions il n'y a pas dans nos fermes de places convenables pour les domestiques mariés, ce qui, avec la crainte des difficultés entre les ménages et celle de voir la femme servante arrêtée par ses couches, sont autant de raisons, peu conformes à la saine morale, qui déterminent le fermier et le métayer à ne pas prendre en gage les ménages ouvriers (1) ». Depuis cette date, il est vrai, bien des progrès ont été faits ou tout au moins on a fourni de sérieux efforts pour les réaliser. Les grands propriétaires, en particulier, qui gèrent en faire-valoir des exploitations importantes garantissent, d'ordinaire, un logement acceptable à leurs salariés. Parfois même ils construisent à leur usage des maisonnettes auxquelles ils joignent un bout de champ, ce qui assure à l'employeur une main-d'œuvre stable et à l'employé la faculté de fonder un foyer

(1, Congrès des syndicats agricoles tenu à Angers, 1907 compte rendu, p. 106 et suivantes. Tout récemment, M. de Monicault formulait une observation semblable dans son rapport sur la proposition V. Boret : « ... Dans une partie de la France... on emploie beaucoup de domestiques célibataires, mais il n'y a dans ces régions aucun emploi pour les ménages, ni même pour l'homme marié à cause de la disposition des logements. Aussi les ménages sont-ils obligés de quitter la campagne, faute de pouvoir s'employer une fois mariés ».

dans les meilleures conditions de dignité possible. Quelquefois, également, cette œuvre de philanthropie est complétée par un mécanisme ingénieux d'allocations familiales capables de favoriser les ouvriers qui ont beaucoup d'enfants (1). Malheureusement ces généreuses initiatives sont rares, car elles ne sont pas à la portée de la plupart des exploitants, dont les ressources sont comptées et auxquels ces innovations bienfaisantes, mais dispendieuses, sont interdites. Dans l'ensemble la situation laisse toujours à désirer ce qui condamne la majorité des ouvriers agricoles au célibat.

Ce mal n'est pas le seul. Il en entraîne inévitablement un autre. Les quelques ménages que l'on accueille dans les fermes, étant le plus souvent mal logés, ne peuvent guère avoir d'enfants. Aussi voit-on se produire un fait en apparence paradoxal et qui mérite d'être signalé. Chez les salariés de la campagne la natalité est plus faible que chez ceux des villes. A cet égard la « Statistique des familles » établie d'après le recensement de 1906 fournit les renseignements suivants (2). A cette date pour 1.000 familles ouvrières il y avait 134 ménages sans enfants ; or ce chiffre montait à 166 pour les domestiques de culture. A l'extrême opposé on trouvait dans l'ensemble, toujours sur 1.000 familles ouvrières, 24 ménages ayant plus de 9 enfants, alors qu'au contraire pour les valets et les servantes de ferme le nombre en était seulement de 16 (3).

(1) Nancy. H. GIRARD. Les allocations familiales en agriculture, *Loc. cit.*, p. 150.

(2) SOUCHON, *Op. cit.*, p. 114.

(3) D'une façon générale, on doit faire remarquer qu'au point de vue de la natalité les régions industrielles sont très favorisées par rapport aux régions agricoles.

Le tableau détaillé du mouvement de la population française, en 1922, en témoigne d'une façon certaine (*J. Off.* 26 Avril 1923) :

« Tous les départements de la région du Nord ont des excédents de naissances. De même tous les départements de l'Est, de la Champagne, de la Lorraine et de l'Alsace. C'est la grande zone industrielle de notre pays.

« Dans le bassin parisien, changement : la Seine présente un excédent de naissances considérable, mais ses deux voisins agricoles, la Seine-et-Oise et la Seine-et-Marne, sont en déficit.

« En Normandie, même fait : excédent en Seine-Inférieure, équilibre dans le

Ces faits se passent de commentaires. Il faut y remédier, d'abord, par l'amélioration du logement rural. Mais l'assurance peut apporter un appui très efficace à cette œuvre de reconstitution du foyer de l'ouvrier agricole. Il est nécessaire qu'elle ouvre un abri à la famille paysanne tout entière et qu'elle soit aménagée en sa faveur plus encore peut-être qu'au profit de l'individu.

Aussi bien les rédacteurs du projet et les membres de la commission se sont rendu compte de cette nécessité urgente. Ils y ont pourvu pour tous les assurés de la façon la plus minutieuse.

Voici, d'après le texte de la commission, les avantages qu'il est question de garantir à la femme et aux enfants de l'assuré.

Tout d'abord ils profitent indirectement de certaines dispositions, que nous avons eu l'occasion de rapporter. Le champ d'application de l'assurance s'élargit pour le père de famille ; le chiffre de 10.000 de salaire ou de revenu qui délimite le cadre ordinaire de l'assurance doit être, en effet, majoré de 2.000 francs par enfant de moins de 16 ans à la charge de l'assuré (1). En dépit des intentions excellentes, dont la commission a fait preuve à ce sujet, ce régime comporte,

Calvados (nouvelles industries et plages), déficit dans l'Eure, la Manche et l'Orne.

« La Bretagne passe pour une terre exceptionnellement prolifique. Or, son plus grand département agricole, l'Ille-et-Vilaine, est en déficit. Par contre, ses trois départements industriels et commerçants, le Finistère, la Loire-Inférieure et le Morbihan, affirment leur prolificté. Les Côtes-du-Nord aussi, mais c'est un département à plages très fréquentées.

« Voyons la Bourgogne : un département industriel, Saône-et-Loire, où les naissances sont en excédent ; deux départements agricoles, Côte-d'Or et Yonne, en déficit.

« Allons en Provence : dans les Bouches-du-Rhône, excédent de naissances ; mais dans le Var et le Vaucluse, agricoles, natalité déficitaire.

« Tous les départements industriels, sauf le Rhône, présentent donc une natalité relativement satisfaisante. Beaucoup de départements agricoles, au contraire, ont une natalité en déficit. »

L. ROMIER, « L'industrie et la natalité » dans la *Journée industrielle* du 27 Avril 1923

(1) Pour définir « enfants à la charge », il faut, nous dit M. GRINDA (rapport, p. 50), s'en référer à la terminologie fiscale. Cette formule vise donc les « descendants ou enfants recueillis : infirmes ou âgés » de moins de 16 ans (article 52

semble-t-il, quelques critiques. On pourrait remarquer d'abord qu'il constitue une prime à l'embauchage des salariés célibataires ou mariés sans enfants, inconvénient que seul une caisse de compensation pourrait faire disparaître. Toutefois la commission a répondu d'avance à cette observation en faisant appel au patriotisme du patronat français, qui mérite, d'ailleurs, cette confiance par tous les efforts qu'il a fournis jusqu'ici pour généraliser le sursalaire familial (1). Mais il est une critique plus grave que nous pouvons emprunter à un article récent, publié sur cette matière : n'y a-t-il pas eu à cet égard une sérieuse imprudence de commise ? En ce qui concerne l'assurance obligatoire, ce régime, en effet, revient à imposer à des gens que l'on veut favoriser le paiement d'une cotisation annuelle de 500 francs, dont sera déchargé le célibataire. « N'est-ce pas une manière de procéder au moins singulière, d'autant plus qu'on s'adresse ici à une clientèle qui est toujours économe et prévoyante ? Qu'on leur laisse donc la faculté de demeurer assujettis, s'ils le jugent avantageux, et que le patron continue alors à cotiser pour eux, mais qu'on ne les oblige pas. Ils sont les meilleurs juges et le législateur n'aura qu'à s'incliner devant leur décision, sûr qu'elle est conforme à l'intérêt de la famille et du pays. Il est inadmissible que plus la famille est nombreuse, plus longtemps soit imposée la charge des assurances sociales lesquelles — ne l'oublions pas — sont établies pour les imprévoyants (2) ».

A côté de cette innovation plus ou moins heureuse, il en est d'autres que, par contre, on doit approuver sans réserves : la faculté de constituer la pension à capital réservé, que nous avons déjà vue et qui est intéressante au premier chef pour

de la loi du 31 juillet 1917, modifiée par l'article 5 de la loi du 25 juin 1920). Malgré l'extension du champ d'application de l'assurance, les cotisations sont toujours calculées sur un maximum de 10.000 francs ; elles sont donc au plus égales à 500 francs (article 9, § 1).

(1) Voir la critique de ce régime dans la *Revue de l'Alliance Nationale pour l'accroissement de la population française*, mai 1923, p. 153.

(2) GARCIN, *Loc cit.*, 10 juin 1923.

l'assurance familiale, et dans ce cas le droit accordé à tout intéressé de demander la réversibilité de la moitié de sa pension sur la tête de son conjoint (1). A coup sûr, c'est là un complément très heureux apporté au régime des retraites individuelles et dont l'Alsace connaît déjà les avantages depuis 1911.

Au surplus un régime d'assurance facultative nouveau a été combiné en faveur des femmes non salariées des assurés (2). Pour les encourager à rester au foyer sans, pour cela, les priver de l'assurance et des prestations que la loi attache à la perception d'un salaire, on leur ouvre un accès à tous les avantages garantis aux assurés. Moyennant une cotisation modique (10 francs par mois) elles bénéficient de toutes les prestations en nature que leur état exige et même des allocations pécuniaires, lorsque la maladie, la maternité les empêchent de vaquer aux soins du ménage ; comme les assurées elles touchent également des allocations d'allaitement et on leur promet même une pension de vieillesse réduite (500 francs). De la sorte les femmes qui rempliront exactement leur rôle naturel d'épouses et de mères ne seront pas défavorisées par rapport aux autres.

A côté de ces dispositions auxquelles on ne saurait qu'applaudir, il en est d'autres enfin qui visent l'assurance des charges de familles proprement dites (3). Elles favorisent les chefs de famille de la façon suivante. Sans qu'ils aient à acquitter des cotisations nouvelles, ils profitent en la personne de leur femme et de leurs enfants non-assurés d'avantages assez appréciables. Lorsque ceux-ci tombent malades les soins médicaux, pharmaceutiques et chirurgicaux leur sont garantis pendant six mois ; en cas de grossesse de la femme ils sont naturellement accordés pendant toute la période de gestation et pendant les six mois qui suivent les couches avec le cas échéant des allocations d'allaitement. Par

(1) Articles 57 et 62.

(2) Articles 68 et suiv. *Revue de l'Alliance nationale*, juin 1923.

(3) Voir sur cette matière : DEGAS, *Op. cit.*, p. 93 et 105.

ailleurs, l'assuré bénéficie de diverses primes supplémentaires qui lui sont promises précisément en raison de ses charges de famille : majoration des allocations, majoration de la pension d'invalidité et même majoration des allocations au décès à raison d'un certain chiffre par enfant à sa charge (1).

Il est certain que toutes ces dispositions présentent le plus grand intérêt pour les populations paysannes qui, nous l'avons constaté, ont un pressant besoin de l'assurance familiale.

Nous venons d'achever de la sorte, en nous plaçant au point de vue de la situation des agriculteurs, l'examen de l'objet de l'assurance sociale tel qu'il est délimité dans la réforme que l'on projette. Mais cette étude du risque social agricole serait incomplète, si nous ne disions quelques mots du chômage à la campagne et des moyens d'y parer.

APPENDICE

La question du chômage des ouvriers agricoles.

Il peut sembler paradoxal que nous parlions maintenant du chômage en agriculture et des remèdes que la prévoyance serait susceptible de lui apporter. On s'en souvient, en ce qui nous concerne, nous avons placé le problème de l'assurance sur le terrain de l'exode rural et de la crise de la main-d'œuvre. Pourtant à la campagne ces deux faits, en apparence contradictoires, coexistent : le chômage des journaliers agricoles et le manque de travailleurs.

Pénurie d'ouvriers et défaut de travail sont, en effet, deux phénomènes indissolublement liés. K. Marx déclarait déjà : « Il y a toujours trop d'ouvriers pour les besoins moyens, toujours trop peu pour les besoins exceptionnels de l'agriculture (2) » et sur ce point la remarque du théoricien socialiste semble confirmée par les faits. « Quand les agriculteurs

(1) Articles 53 et suiv.

(2) Voir également KAUTSKY, *la Question agraire du Socialisme*, p. 338.

disent que la main-d'œuvre manque, nous dit M. Augé-Laribé, cela signifie qu'ils sont obligés de la payer plus cher qu'ils ne voudraient au moment des moissons et des vendanges ; mais, si on les poussait, ils seraient forcés de reconnaître qu'en d'autres temps les journaliers agricoles ont du mal à trouver une occupation régulière (1) ».

Le problème ne peut se poser pour les domestiques de ferme, qui, d'ordinaire, ne sont pas congédiés pendant la mauvaise saison. Par contre, il se présente d'une façon permanente pour le personnel flottant, que l'on embauche au moment où le travail presse et qui est licencié ensuite. Il s'agit des journaliers qui, nous le savons déjà, ne sont pas occupés d'une façon permanente dans une exploitation déterminée. Pour eux le travail à fournir dépend des besoins momentanés de main-d'œuvre. Or l'intensité de ceux-ci est infiniment variable au cours de l'année et obéit à l'alternance des saisons. Aussi quoique le chômage n'ait pas la même force dans toutes les régions, on estime que sa durée oscille entre 60 et 120 jours par an dans tout le pays (2).

Sans doute, si l'on s'en réfère à certains témoignages il est permis de nier sinon l'existence, du moins la gravité et la généralité du chômage en agriculture. Les monographies de l'enquête agricole publiée en 1912 semblent sur ce point particulièrement concluantes. Pour les Ardennes, pour l'Allier les rédacteurs déclarent sans restriction que le « chômage n'existe pour ainsi dire pas » et que « les bons ouvriers... n'y sont pour ainsi dire jamais exposés ». Cette observation est, en tous points, confirmée par les déclarations des professeurs d'agriculture de l'Eure, de la Seine-Inférieure, du Nord, de l'Aisne, du Pas-de-Calais, du Lot, de l'Ariège (sauf dans la partie montagneuse), des Hautes-Pyrénées, de la Manche et de l'Indre-et-Loire, où le chômage est « nul ou presque nul » ; partout ailleurs il est « faible ou très faible (3) ».

(1) AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, 1912, p. 141.

(2) *Bulletin de l'association française de la lutte contre le chômage*, mai 1920, p. 21 ; mai 1921, p. 14.

(3) Voir l'analyse de cette enquête dans ZOLLA, *Loc. cit.*, et dans SOUCHON, *Op. cit.*, p. 380 et suiv.

Voilà évidemment, des constatations rassurantes, il n'en est pas moins certain — car c'est une affaire de logique et de bon sens — que la rigueur des saisons ou l'inclémence du temps rend parfois les travaux agricoles absolument impossibles. Ce n'est pas, en effet, lorsque la terre durcie par la gelée s'oppose aux labours, que la pluie détrempe le sol, ou que celui-ci est couvert d'une épaisse couche de neige, que les façons culturales sont praticables. D'ailleurs, pendant tout l'hiver, même si l'ouvrier trouve de maigres occupations pour occuper ses journées, de très bonne heure la nuit survient et le rappelle au logis qu'il n'a pu quitter que très tard dans la matinée. C'est là la destinée commune de tous les journaliers en général. Mais quelques régions sont moins favorisées encore. Ce sont les pays de montagnes tels que les Alpes, les Pyrénées, le Plateau Central et les Vosges, « où les chômages de 4 à 5 mois reviennent tous les ans ».

Il est à peine besoin de mettre en évidence tout ce que cette situation présente de désastreux. Elle entraîne une telle insécurité pour les ouvriers agricoles, qu'elle est l'élément déterminant de la désertion des campagnes. D'une façon générale, du reste, on peut dire que le chômage est le pire des fléaux pour l'individu, qu'il accule à la misère, au désœuvrement et bien souvent par là à la dégradation morale, pour la société au détriment de laquelle il entraîne une déperdition de forces productives et dans laquelle il constitue un ferment de dissolution sociale. Bref la lutte contre le chômage est une nécessité vitale pour tous les peuples civilisés et l'assurance contre ce risque est bien, comme on l'a dit, « le couronnement, la clef de voûte du système des assurances sociales (1) ».

Nous n'entreprendrons ici ni l'étude de l'extrême difficulté d'organisation de l'assurance-chômage, ni à plus forte raison celle des tentatives faites à l'étranger pour la mettre sur

(1) Sur la question de l'assurance-chômage, P. PIC, *Op. cit.*, p. 1.008. — TRUCHY, *Op. cit.*, II, p. 410 et suiv.

pied (1). Il nous suffira de constater que, pour l'agriculture, l'assurance n'est pas le remède approprié au chômage.

Pour que l'assurance puisse fonctionner, il faut que l'on se trouve en présence d'un risque au sens technique du mot, c'est-à-dire d'un événement plus ou moins incertain, qui se présente à un degré de fréquence facilement observable dans l'ensemble, enfin qui n'affecte pas à la fois la généralité des individus qu'il s'agit de préserver. Le mécanisme de l'assurance repose, en effet, « sur le groupement des risques de même nature et la mise en commun des ressources affectées à l'indemnisation de ceux des membres du groupe au détriment de qui les risques se réalisent (2) ». A un autre point de vue on peut dire que l'assurance apparaît comme une protection pécuniaire contre quelque chose qui, arrivant rarement, entraîne à sa suite des conséquences sérieuses ; elle n'est vraiment satisfaisante que si la prime destinée à obtenir cette protection est de faible importance. Or, pour le chômage, ces divers éléments de l'assurance sont difficiles à réunir. C'est, en effet, un risque fréquent, peu divisible, et qui affecte à la fois, lorsqu'il se réalise avec une grande intensité, l'universalité des intéressés. Toutefois malgré son coût élevé l'assurance chômage peut fonctionner dans l'industrie urbaine, où le manque de travail possède un caractère accidentel et dépend du va-et-vient de l'activité économique.

En agriculture la situation est toute différente. On peut dire qu'à la campagne le chômage est normal en l'état actuel des choses. Sa régularité est telle que l'ouvrier doit l'escompter d'avance pour l'équilibre de son budget. Il ne dépend pas, comme dans l'industrie, d'une perturbation quel-

(1) A l'heure actuelle, l'assurance obligatoire légale fonctionne dans quatre pays. En Grande-Bretagne : loi du 9 août 1920, du bénéfice de laquelle sont, d'ailleurs, exclus tous les salariés occupés dans l'agriculture, l'industrie forestière, l'horticulture, les services domestiques. En Italie : loi du 19 octobre 1919. En Autriche : loi du 24 mars 1920 et loi complémentaire du 8 octobre 1920. En Suisse : décret du 20 octobre 1919, concernant l'assurance aux sans travail. (*Revue du Travail de Belgique*, juin 1921).

(2) TRUCHY, *Op. cit.*, tome I, p. 255.

conque, mais des conditions climatiques et de l'écoulement des saisons. Les intempéries en sont la cause principale.

« Contre le chômage accidentel l'assurance est possible, contre le chômage régulier un seul remède est efficace : sa suppression par des moyens directs ou indirects ». En d'autres termes, dans les campagnes il ne peut être question de lutter contre le manque de travail en garantissant aux chômeurs des indemnités pécuniaires suffisantes. Il faut s'attaquer à la racine même du mal par des remèdes préventifs et curatifs. Ces procédés sont de deux sortes. Ils peuvent être purement agricoles : perfectionnement des méthodes culturales, commercialisation de l'agriculture, emploi bien compris de l'outillage agricole, choix d'un système de culture bien approprié au but poursuivi sur l'exploitation rurale et utilisation d'une main-d'œuvre en rapport avec le système de culture choisie ; ils ont alors pour résultat d'égaleriser et de répartir d'une façon régulière les besoins de main-d'œuvre au cours de toute l'année. Il en est aussi qui sont à la fois agricoles et industriels : recours à l'industrie dite rurale ou à l'industrie à domicile pour fournir aux chômeurs une occupation d'appoint, quand la rigueur de la saison vient mettre un terme aux travaux de la terre (1). Naturellement ce sont là des matières qui dépassent les limites de notre compétence d'abord, de ce travail ensuite.

Nous connaissons maintenant les divers éléments du risque social agricole et les divers moyens grâce auxquels, par une lutte méthodique, on pourra garantir les populations rurales contre toute insécurité. Il nous reste un problème non moins important à étudier : quelle sera l'organisation capable, pour l'agriculture, de mettre en œuvre une entreprise sociale aussi vaste ?

Cette question est traitée de la façon la plus complète dans le rapport déjà cité de BRANCHER et VUIGNER, p. 235 et suiv. ; sur la question de l'industrie à domicile dans les campagnes, voir SOUCHON, *Op. cit.*, p. 383 et suiv.

Le problème du chômage en agriculture a été l'objet d'une recommandation à la III^e Conférence internationale du Travail (Genève, 29 octobre-14 novembre 1921) ; elle préconise divers moyens de prévention, mais n'envisage aucune organisation d'assurance (*Revue internationale du Travail*, février 1922, p. 205).

CHAPITRE IV

Les Organes de l'assurance sociale en Agriculture

SOMMAIRE

Position du problème.

Section I. — FAUT-IL RÉSERVER A L'AGRICULTURE UNE ORGANISATION AUTONOME ?

Les avantages d'une organisation générale : elle engendre une solidarité nationale plus complète, mais elle entraîne une uniformité difficilement conciliable avec les réalités sociales.

Le problème de l'autonomie des caisses agricoles. — avantages : c'est le seul moyen de rendre l'assurance obligatoire vraiment coercitive ; la psychologie paysanne, l'adaptation des assurances sociales au milieu agricole ; l'assurance agent de cohésion professionnelle ; *objections* : pourra-t-on maintenir l'équilibre des caisses agricoles ? leurs charges ; peut-on compter sur la bonne volonté des agriculteurs ? la situation de la mutualité rurale d'après le XII^e congrès de la mutualité française, *réponse* : quelques mutuelles françaises, comment le problème s'est posé en Alsace-Lorraine.

Conclusion.

Section II. — LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSURANCE : la conception du projet gouvernemental ; le texte de la commission.

§ I. *L'organisation générale* : l'assurance jouera par la mutualité généralisée : les organes de perception, de gestion, d'administration et de juridiction.

§ II. *L'organisation prévue pour les professions agricoles* : la conception de la commission ; les institutions de prévoyance rurale seront les agents d'exécution de la réforme ; l'opinion agricole ; ses réserves en ce qui concerne les organes d'administration et de juridiction.

Cette question constitue le point central du problème. A quoi servirait, en effet, de délimiter de la façon la plus méthodique le champ d'application de l'assurance à la campagne et de mettre en œuvre un ensemble de prestations heureusement combiné et capable en tous points de satisfaire l'agriculture, si le mécanisme de l'assurance est défectueux ? Nous avons encore présents à l'esprit tous les mécomptes occasionnés par les retraites agricoles et nous nous rappelons les explications que les intéressés en ont eux-mêmes données dans tous leurs congrès : si la loi de 1910 a échoué dans nos campagnes, c'est faute d'organes assez maniables et assez souples pour leur convenir. Le succès d'une réforme de l'importance des assurances sociales dépend donc de la plasticité de l'organisation projetée, c'est-à-dire de la possibilité de modeler ses services sur les exigences des multiples situations auxquelles elle aura à faire face.

De l'avis des agriculteurs — si nous nous souvenons des critiques qu'ils ont adressées au projet gouvernemental — la profession agricole est seule capable de garantir d'un façon fructueuse le fonctionnement des institutions de prévoyance rurale. Nous connaissons, d'ailleurs, les résultats surprenants qu'ils ont obtenus, de la sorte, pour l'assurance incendie.

Pourtant, bien que les apparences soient favorables à leurs revendications, on peut alléguer bien des arguments contre une organisation autonome et corporative des assurances sociales en agriculture. De même il n'est pas impossible de mettre en évidence les avantages qu'un régime général embrassant tous les assurés sans distinction de profession est susceptible d'apporter.

Nous allons examiner les mérites et les inconvénients respectifs d'une organisation professionnelle de l'assurance

sociale à la campagne. Lorsque nous aurons des idées précises sur ce point, il nous sera plus aisé, à cet égard, d'exposer et d'apprécier les transformations successives du projet qui nous intéresse.

Section I. — FAUT-IL RÉSERVER A L'AGRICULTURE UNE ORGANISATION AUTONOME ?

Parmi les nombreuses difficultés, que les assurances sociales soulèvent dans la mise au point de leur mécanisme administratif, il en est une qui est particulièrement délicate : doit-on leur donner pour base des groupements corporatifs ou des groupements territoriaux ? Faut-il éparpiller les assurés entre une foule de caisses calquées sur l'organisation syndicale et professionnelle, ou, au contraire, grouper leurs effectifs sans conditions de classe ni de profession dans le même cadre ? C'est là une des matières, qui prêtent le plus à discussion, et où l'on est frappé par la valeur incontestable des arguments exposés en faveur des solutions les plus contradictoires.

Il est certain que, si l'on se cantonne dans le domaine de la logique, les institutions de prévoyance à cadre purement territorial, et où toutes les professions s'amalgament, présentent les avantages théoriques les plus sérieux. Elles répondent admirablement au concept d'assurance sociale.

Celle-ci couvre en bloc pour tous les intéressés les risques des classes laborieuses. « C'est la collectivité des assurés qui garantit chacun de ses membres contre les risques qui la peuvent menacer ». « Chacun verse à l'assurance suivant ses ressources et reçoit suivant ses besoins (1) ».

Or toute assurance comporte une péréquation des res-

(1) Rapport GRINDA, p. 39.

sources et des charges. Si elle est individuelle, son bénéficiaire apporte « — en raison de son âge, de ses antécédents, du métier qu'il exerce, de son état de santé — des risques différents, et il est astreint au versement de primes essentiellement variables suivant ces risques. Chaque assuré constitue une valeur individuelle que l'on évalue spécialement ; chacun supporte la charge propre aux risques qu'il représente (1) ».

Tout autre est la conception qui inspire l'assurance sociale. Celle-ci confond tous les risques en une seule masse et les couvre de la même protection. Ici « les assurés sont considérés globalement et non pas individuellement. L'équilibre qu'il faut alors obtenir, c'est celui entre l'ensemble des ressources et l'ensemble des charges (2) ».

Avec ce système, que la plupart des législations modernes ont choisi pour base, qui ne voit les avantages d'une organisation unique groupant tous les intéressés ? Les cotisations qu'ils acquittent correspondent à la moyenne des risques sociaux que la collectivité veut couvrir. Il faut donc qu'à une cotisation calculée de la sorte corresponde la charge non pas des risques d'une profession ou d'une classe, mais des risques moyens encourus d'une façon générale par la société tout entière. Dans ces conditions la technique de l'assurance sociale semble s'opposer sans recours à la constitution d'organisations corporatives. Seule une caisse territoriale, où s'opère avec le mélange des assurés celui des charges qu'ils apportent, peut bénéficier d'une heureuse répartition des risques.

Ainsi il y aurait antinomie entre l'assurance sociale et le régime des caisses professionnelles. Au contraire, si l'on procède à une mise en commun complète de toutes les infortunes des classes laborieuses, on peut édifier, semble-t-il, une vaste construction des plus satisfaisantes. Sa régularité et la perfection de sa structure, en particulier, peuvent être poussées beaucoup plus loin que celles d'un système basé sur

(1) CAHEN-SALVADOR, *Op. cit.* *Le Parlement et l'Opinion*, 15 avril 1922, p. 886.

(2) DEGAS, *Op. cit.*, p. 138.

une poussière de groupements professionnels, où la moyenne des risques sera infiniment variable et où par suite l'équilibre financier des caisses sera toujours précaire. Les réalités sociales comme la technique actuarielle s'opposeraient donc à la constitution d'un mécanisme d'assurance constitué dans le cadre d'une profession et de la profession agricole comme des autres. En un mot l'assurance sociale est une assurance de groupe ; elle est alimentée par des primes de groupes ; il est dans la logique des idées qu'un seul organe ou tout au moins qu'un seul ensemble d'organes administratifs soit chargé de son fonctionnement.

Ces considérations, assurément, ne laissent pas d'être impressionnantes. Elles appellent pourtant bien des réserves. Il est possible, comme nous le verrons tout à l'heure pour l'agriculture, de concevoir une organisation corporative heureusement conçue et fonctionnant sans préjudice pour son équilibre financier. Au surplus il ne faut pas confondre unité et uniformité. Cette confusion qui, dans le domaine administratif, a engendré pour bien des pays une centralisation excessive et débilitante doit être écartée avec soin du domaine de la prévoyance sociale. La véritable unité, en effet, la seule durable est celle qui respecte toutes les diversités en les réunissant toutes sous une loi commune. L'uniformité, au contraire, prétend réaliser partout l'identité. Or la vie sociale, en agriculture surtout, est singulièrement multiple et changeante et ne se prête en aucune manière à ce nivellement. Un écrivain distingué le faisait remarquer dans un grand quotidien : « Un simple regard jeté sur la nature nous révèle... que, s'il y a des lois générales et communes à toutes les formes de la vie et auxquelles toutes sont soumises, ces formes elles-mêmes sont diversifiées à l'extrême, si bien qu'aucune feuille sur le même arbre n'est identique à une autre. La diversité dans l'unité, comme pour la nature, c'est sûrement le vrai système pour les sociétés humaines (1) ».

(1) *Le Temps*, 20 décembre 1921 : « Opinions de province ».

Cette observation qui jette un aperçu lumineux sur la vie sociale tout entière pourrait nous servir de guide sur le terrain, où nous nous sommes placés. Nous avons vu que l'agriculture doit, comme l'industrie, bénéficier de toutes les assurances sociales. Nous allons voir qu'elle ne peut guère en profiter fructueusement qu'au moyen d'une organisation autonome.

Nous nous abstiendrons de faire un plaidoyer en faveur d'un système professionnel des assurances sociales en général. C'est là une question infiniment plus délicate que celle que nous avons à résoudre, car les conflits sociaux indéniables, qui s'opposent à la collaboration ouvrière et patronale, rendent pour l'industrie toute solution corporative assez aléatoire. Nous n'aurons en vue que la profession agricole qui, jusqu'ici, a été presque entièrement préservée du fléau de la lutte des classes.

On peut aisément prouver que c'est seulement en s'appuyant sur elle que, dans les campagnes, on pourra d'abord obtenir l'obéissance des intéressés à la contrainte légale, ensuite garantir le fonctionnement régulier de l'assurance.

Il est à peine besoin de démontrer la nécessité absolue pour l'assurance obligatoire d'être réellement coercitive. Elle fournit, au point de vue actuariel, les « précisions les mieux assises », mais à la condition seulement que tous les assujettis versent effectivement leurs cotisations et que la loi des grands nombres joue d'une façon régulière (1). Son équilibre n'est garanti, en effet, que si aucune fuite ne se produit dans le contingent des assurés, et si aucune sélection des mauvais risques ne se réalise au détriment des caisses.

A la campagne, c'est une éventualité qu'il est nécessaire d'envisager. Elle s'est présentée pour les retraites ouvrières. On la retrouvera également pour la réforme plus vaste dont nous nous occupons, et où ses conséquences seraient beaucoup plus graves, car elles risqueraient d'entraîner la faillite des caisses d'assurance-maladie.

(1) CAHEN-SALVADOR, *Loc. cit.*, p. 888. — R. HUBERT, *Loc. cit.*, p. 246.

Le paysan, sera difficile à convaincre. Il ne saisira guère au début les avantages d'une institution qui entraînera pour l'ouvrier comme pour le patron le versement d'une cotisation de 5 % des salaires, dépense énorme à ses yeux. En raison de son caractère, il a naturellement horreur de toutes les nouveautés. Mais cette nouveauté là lui paraîtra particulièrement haïssable, car elle sera fort onéreuse. Sans doute, avec le temps il se rendra compte de toute l'utilité de cette épargne forcée et, il faut l'espérer, l'individualisme traditionnel des campagnes fera place un jour à un esprit de solidarité très actif dont la prodigieuse vitalité des syndicats agricoles témoignent déjà, d'ailleurs, d'une façon évidente. Il n'en est pas moins certain, qu'en ce qui concerne les assurances sociales, l'éducation du cultivateur est encore à faire.

Il est clair que ce n'est pas le fonctionnaire qu'il redoute ou même le mutualiste citadin dont il se méfie, qui pourra vaincre ses répugnances. S'il est possible de venir à bout de ses résistances — et nous avons vu qu'on y est pas parvenu pour la loi des retraites — les syndicats agricoles auxquels il est habitué, sur lesquels il s'appuie tous les jours, en sont seuls capables. Grâce à eux tout contact pourra être évité entre le paysan et l'administration et ce sera le meilleur gage du succès de l'entreprise. L'habitant des campagnes, en effet, est toujours prévenu contre les fonctionnaires. Il est dérouté par la paperasserie des bureaux, il est étourdi par le parler administratif aux formules mystérieuses, c'est un langage qu'il ne comprend pas, il craint toujours de commettre une erreur préjudiciable à ses intérêts. Au contraire, avec une mutuelle agricole d'assurance sociale cette défiance disparaîtra : tout travail et toute complication lui seront épargnés ; il connaîtra ses administrateurs qu'il aura nommés et qui seront des agriculteurs comme lui. C'est là l'unique moyen de forcer sa confiance et surtout d'assurer la mise en marche de tout le mécanisme avec des chances d'insuccès très réduites. « Qu'il nous suffise de redire que heurter de

front sans ménagement, brusquement les préventions, les répugnances des ruraux serait risquer de compromettre, dans nos campagnes, le succès de la loi d'assurance, l'exposer à un échec qui serait vraiment regrettable (1) ».

Pour faire aboutir la réforme en agriculture il faut donc tenir compte de la psychologie paysanne. Sans aucun doute, les ruraux se montreront assez rétifs, mais leur résistance sera décuplée, si on veut les embrigader de force dans les cadres d'une organisation générale à laquelle ils resteront forcément étrangers. Au surplus le paysan a observé, réfléchi et élargi son horizon. La guerre lui a prouvé qu'il est le principal élément de la nation française. Il n'admettrait pas que l'on néglige de prendre ses conseils, de se conformer à ses habitudes et à ses goûts. On peut citer à cet égard l'observation suivante qui a d'autant plus de valeur que c'est une conclusion tirée d'une monographie minutieuse sur l'ouvrier beauceron : « Pour les lois qui concernent les intérêts privés d'une catégorie sociale, comme la loi des *retraites-vieillesse*, il estime, nous dit-on, que l'on devrait consulter ses représentants... Cette opinion n'enveloppe pas seulement les revendications des libertés locales contre un pouvoir central absorbant, mais aussi la double affirmation que le *statut personnel* des habitants d'une *région ou des membres d'une profession doit être leur œuvre propre* et que le rôle des lois consiste, non pas à imposer arbitrairement des usages, mais à formuler ceux qu'a vérifiés et éprouvés l'expérience d'une génération, c'est-à-dire la coutume (2) ». Si, dans la mise en œuvre des assurances sociales, on oublie de tenir compte de ce goût de l'indépendance et du régionalisme qui est encore si vivace à la campagne, on s'exposera certainement à un échec.

Du reste, on peut facilement achever la démonstration et prouver qu'aucune institution de prévoyance ne pourra, dans les villages, fonctionner d'une façon durable sans s'appuyer sur l'organisation professionnelle.

(1) Proposition de GAILHARD-BANCEL, motifs, p. 8.

(2) P. VALDOUR, *l'Ouvrier agricole* (observations vécues), 1919, p. 202.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, les différents objets de l'assurance. L'un des principaux, autant par son utilité que par les dépenses qu'il occasionne, est le risque-maladie (1). Or — les agriculteurs n'ont pas manqué d'en faire état (2) — c'est un risque infiniment extensible que la mauvaise foi des assurés peut aggraver de la façon la plus fâcheuse. Pour démasquer aisément les fraudeurs, il faut à l'assurance maladie des organes nombreux, rapprochés des assujettis et où les deux principes de la responsabilité des administrateurs et de l'intérêt personnel des adhérents donnent le maximum de sûreté possible ; il faut, comme on l'a dit, « que chaque membre devienne presque un détective qui surveille ses co-assurés (3) ». A la campagne où — nous l'avons vu — dans toute la région du Centre et de l'Ouest de la France, la population est disséminée au travers du pays, cette surveillance réciproque sera de toute façon difficile à exercer. On aura avantage à en confier le soin à une organisation professionnelle agricole qui sera mieux préparée que les autres à en prendre la charge. Ses services locaux coordonnés par des gens du métier connus des malades, et groupant de faibles effectifs d'adhérents seront les plus qualifiés pour mener à bien cette tâche délicate. Ils pourront aisément se diversifier à l'extrême suivant les pays et, dans le cadre de la profession, revêtir les formes les plus variables.

A l'appui de ce dernier argument on peut en apporter beaucoup d'autres tirés, d'ailleurs, d'une idée analogue. A

(1) D'après le rapport GRINDA (p. 168), le coût de l'assurance-maladie s'élève à 1.158 millions pour l'assurance obligatoire, soit une moyenne de 145 francs par assujetti. Voici, pour l'assurance facultative et l'assurance obligatoire réunies, le coût moyen de chaque branche de l'assurance par tête d'assuré :

Assurance-maladie	148 francs.
Assurance-maternité	18 —
Assurance-décès	5 —
Assurance-invalidité	19 —

(Rapport GRINDA, p. 175).

(2) Déposition de la C. N. A. A.

(3) M. Lloyd George à la Chambre des communes (*Times*, 4 mai 1911).

la campagne il existe un particularisme certain, que les chapitres précédents nous ont permis de mettre en évidence. La meilleure façon de lui accorder l'importance qu'il mérite et de ne pas froisser les légitimes intérêts des populations rurales est de les laisser s'organiser elles-mêmes. Nous savons, que pour la profession agricole il sera malaisé de déterminer les limites de l'obligation, de fixer le quantum des salaires, d'agencer le mécanisme du précompte. Que le législateur se contente de fixer les principes de la façon la plus large ; ce seront les agriculteurs qui, rompus depuis longtemps à toutes les difficultés de la mutualité rurale, se chargeront de parer à ces complications de fait. Bref, la profession agricole est seule capable de donner à la réforme la plasticité qui lui est indispensable pour les populations rurales.

A la campagne la formule, qui commandera tout le fonctionnement des assurances sociales, sera donc la suivante : obligation d'assurance, mais liberté de caisses professionnelles. Sans ce tempérament apporté à la contrainte légale, il est à craindre que l'entreprise n'aboutisse au plus regrettable des échecs. On pourrait même à cet égard reprendre les termes d'une formule célèbre qui a fait fortune et déclarer catégoriquement : « En agriculture, l'assurance obligatoire sera professionnelle ou elle ne sera pas (1) ».

Ainsi le Syndicat sera la pièce maîtresse de la prévoyance dans les campagnes. N'est-il pas, en effet, « l'âme même du peuple rural » « un chef-d'œuvre de sociologie », tout pénétré, nous dit M. Ruau, « de l'esprit des humbles » et où la population agricole est entrée tout entière en solidarisant ses intérêts dans la masse la plus homogène que l'on ait créée (2). L'assurance fonctionnera par le syndicat, mais à

(1) « L'assurance sera obligatoire ou elle ne sera pas », écrivait M. JAY, en 1905. (*Revue politique et parlementaire*, Op. cit., p. 451).

(2) « La politique agricole de la République ». Discours prononcé à Blois, le 5 juillet 1908, par M. RUAU, ministre de l'Agriculture, à l'occasion du 11^e Congrès national du crédit mutuel et de la coopération agricoles. — Ces qualificatifs n'ont rien d'exagéré lorsqu'on considère le noyau d'œuvres sociales qui s'est constitué en

coup sûr le syndicat sera singulièrement fortifié par l'assurance. Il existe aujourd'hui encore quelques trainards que leur esprit routinier et méfiant détourne contre leur intérêt des bienfaits de l'association. Le jour où les assurances sociales fonctionneront dans le cadre professionnel, ce sera pour eux le ralliement forcé ; en fait grâce à cet apport il se produira dans nos campagnes une coordination complète des efforts agricoles ce qui sera, pour les petites exploitations, le meilleur garant de la prospérité. Enfin, ne l'oublions pas, cette organisation aura incontestablement une valeur éducative plus grande et des chances de succès plus complètes, si elle est fécondée de la sorte par l'initiative individuelle. « Il faut que nous soyons convaincus ; le grand mouvement de rénovation qui doit ouvrir pour notre agriculture une ère nouvelle n'a de chance d'aboutir sûrement et rapidement qu'autant qu'il sortira des profondeurs du monde agricole lui-même et qu'il sera conduit par des états-majors ayant fait leurs preuves et jouissant de sa pleine confiance (1) ».

Mais il ne suffit pas de vanter les avantages qu'une solution corporative des assurances sociales peut apporter dans ce domaine, et de montrer qu'elle constituerait un merveilleux agent de cohésion professionnelle. Il faut encore examiner avec impartialité les inconvénients du système que nous préconisons. Il en est d'assez graves pour que l'on puisse mettre sérieusement en doute la valeur du programme qui vient d'être esquissé. La technique de l'assurance ne s'oppose-t-elle pas à la constitution de caisses rurales ? Et d'ailleurs, l'expérience permet-elle d'augurer la création rapide de mutuelles agricoles d'assurance sociale ?

Il s'agit avant de doter l'agriculture d'une organisation autonome de peser l'importance et le poids du risque social

Auvergne autour de l'Union du Plateau Central ; voir à ce sujet : M. ANGLADE, « La maison sociale du Plateau Central ». — P. JOUVE, « Un mouvement d'organisation professionnelle agricole : Le Plateau Central », *thèse*, 1921. Dans *l'Humanité* du 20 juin 1922, M. Marcel Cachin la donne en exemple aux « communistes des campagnes » et les engage à ne pas se montrer « inférieurs aux bourgeois qu'ils combattent ».

(1) MELINE, *le Salut par la Terre*, 1919, p. 210.

qu'elle aura à couvrir. Ne sera-t-il pas trop lourd pour elle et le coût de l'assurance créée au profit des agriculteurs ne sera-t-il pas trop élevé ? En d'autres termes, les caisses rurales jouiront-elles d'un équilibre financier satisfaisant ?

Bien des faits permettent de le mettre en doute. Et d'abord il y a pour les caisses rurales un élément d'infériorité certain qui se dégage de la façon la plus nette d'une observation que nous avons eue l'occasion de faire à propos de l'assurance continuée. La moyenne de longévité est plus élevée dans les campagnes et l'âge de mortalité y est plus tardif. Dans ces conditions les caisses rurales seront obligées, si elles veulent éviter la faillite, de servir des retraites plus faibles que les caisses urbaines. Le précédent des retraites ouvrières en France et l'exemple des assurances allemandes en témoignent de la façon la plus incontestable.

En ce qui concerne les retraites agricoles, qu'on nous permette de citer à nouveau un document dont nous avons déjà parlé dans notre historique. Dès le vote de la loi de 1910 l'union des syndicats agricoles du Sud-Est avait entrepris une action très vigoureuse en faveur d'une caisse agricole des retraites ouvrières. Mais elle renonça rapidement à cette initiative et elle explique en ces termes cette démission : « Telle qu'existe la loi de 1910 une caisse professionnelle risquerait de ne donner en agriculture qu'une retraite inférieure à celle servie aux ouvriers de l'industrie. Cela paraît résulter des données de la table de mortalité anglaise confirmée par les caisses régionales des retraites allemandes... Nous restons donc l'arme au bras acceptant les adhésions qui nous seraient adressées malgré l'infériorité de notre situation, mais n'en sollicitant aucune (1) ». En 1911, M. de Fontgalland, président de l'Union, insistait, d'autre part, au Congrès de Toulouse, sur les dangers qu'une autonomie complète pouvait faire courir aux caisses rurales. Deux ans plus tard, enfin, au Congrès des Syndicats agricoles de

(1) Circulaire du 1^{er} août 1911.

Nice, M. Lairolle, dans son plaidoyer en faveur des caisses interprofessionnelles, tirait de cette circonstance un argument très impressionnant à l'appui de sa thèse (1) : si, en effet, les caisses agricoles ont à payer, par exemple, 15 retraites quand les autres en paieront 9, il est absolument inutile de s'attacher à la réalisation d'une tâche vouée d'avance au plus certain des insuccès (2).

Le fait est d'autant moins niable qu'il a compromis l'équilibre de bien des caisses d'assurance allemandes. L'exemple le plus connu que l'on en puisse citer est celui des organismes de retraites de Berlin et de Prusse-Orientale. Les premiers peuplés d'effectifs jeunes jouissaient de la situation financière la plus brillante, alors que les seconds, au contraire, périltaient sans remède. Ce n'était pas là, d'ailleurs, un fait isolé, s'il faut en croire la statistique impériale allemande de 1899, d'où l'on peut tirer la même observation pour l'assurance-invalidité. Elle révèle qu'à cette date, pour une rente d'invalidité de 100 marks, il était nécessaire de percevoir en moyenne 21,55 pfennigs dans les régions agricoles et 9,06 seulement dans les régions exclusivement industrielles. « Le motif principal de cette anomalie provient, dit-on, de la façon différente dont les assurés sont groupés par âge dans chaque établissement, la population agricole présentant un pourcentage beaucoup plus élevé de vieilles gens (sur 1.000 assurés, les vieillards de plus de 70 ans appartenaient à raison de 27,4 à l'agriculture, de 7,3 seulement à l'industrie et de 5,2 au commerce) (3) ».

Ce n'est pas tout. A ces deux branches de l'assurance : vieillesse et invalidité dont la stabilité sera fort douteuse, ne s'ajoutera-t-il pas une troisième source de désordre financier issue du déficit des comptes de l'assurance-maladie ?

(1) *Loc. cit.* Compte rendu, p. 56.

(2) Sur ce fait : JAMET, *Op. cit.*, p. 123 et suiv. — RICARD, *Loc. cit.*, p. 444 et suiv. — SOUCHON, *Op. cit.*, p. 534.

(3) DEGAS, *Op. cit.*, p. 183 en note. — PILOTY, les assurances ouvrières dans l'Empire allemand (*Revue du droit public et de la science politique*, novembre-décembre 1899).

Nous l'avons vu, dans toute la France de l'Ouest et du Centre, les médecins sont très éloignés de leur clientèle. Les indemnités kilométriques qu'on leur versera ne risqueront-elles pas de compromettre l'équilibre des comptes de répartition ?

Ces considérations basées sur des observations précises suffisent, en apparence du moins, à clore le débat au détriment des revendications agricoles. Il existe, pourtant, bien des arguments pour y répondre.

Si l'on veut maintenir l'équilibre général du système, et si l'on veut rendre vraiment sociale l'assurance que l'on projette, pourquoi n'organiserait-on pas des caisses de réassurance qui viendraient égaliser les risques ? Pourquoi ne pas créer une centrale interprofessionnelle, où les charges respectives de chaque profession pourraient se juxtaposer et se compenser ? Et qu'on ne dise pas qu'une semblable organisation serait une prime à la mauvaise gestion, sous prétexte que les gains réalisés au moyen d'une administration prévoyante iront alimenter les caisses gérées d'une façon moins heureuse. Le mécanisme de la réassurance joint à la variabilité des cotisations et des prestations n'infirmes nullement la responsabilité des administrateurs et l'intérêt personnel des co-assurés. Il comporte, en effet, des organes locaux à base étroite, pourvus d'un faible effectif d'adhérents, et ces organes doivent toujours conserver la charge d'une fraction des risques, charge qui, en l'espèce, devra être assez forte pour garantir une gestion impeccable sans être, pour cela, écrasante pour les agriculteurs. Dans ces conditions, si le risque social agricole est plus lourd que les autres et si l'on veut faire jouer le principe de la Solidarité Nationale au profit des agriculteurs, rien ne s'opposerait au système suivant : les organes primaires de l'assurance, à la campagne seraient exclusivement peuplés d'agriculteurs, mais les Régionales et la Centrale auxquels ils seraient affiliés seraient interprofessionnelles, et se chargeraient, par la réassurance, de garantir l'équilibre de leurs services.

Au reste les agriculteurs auront-ils vraiment besoin de cet

appui un peu humiliant pour eux ? On peut le nier avec des arguments de première valeur. Sans doute pour ce qui est de la vieillesse et de l'invalidité permanente, les caisses rurales seront certainement défavorisées. Par contre, ne pourrait-on pas réaliser des gains très appréciables sur les comptes de répartition de l'assurance-maladie ? Nous avons noté, il est vrai, la circonstance des frais de déplacement qui serait capable, au contraire, d'engendrer un déficit. Mais cet élément d'infériorité vis-à-vis des villes peut être circonscrit très étroitement grâce au système du ticket modérateur. D'ailleurs, à plusieurs autres points de vue, les caisses rurales d'assurance-maladie jouiront d'une supériorité incontestable.

Et tout d'abord, bien qu'en cette matière on rencontre les opinions les plus contradictoires, on peut soutenir, comme le font la majorité des agriculteurs, que la situation sanitaire des campagnes prime à tous égards celle des villes. La table de morbidité, que nous avons citée, permet de l'admettre pour la moyenne des jours de maladie.

Au surplus, il ne faut pas oublier qu'à la campagne les ouvriers sont peu nombreux et étroitement surveillés par le patron. Les risques de simulation seront donc moindres que dans les villes, où bien des ouvriers se feront porter malades pour se procurer des ressources en cas de chômage ou simplement pour s'octroyer des vacances. Comme M. Garcin le faisait remarquer avec beaucoup d'à-propos, à Rodez, les services d'assurance-maladie travailleront à la campagne « dans un milieu que nous savons économe et honnête » ; de ce chef « il peut y avoir des différences du simple au quintuple dans le coût de l'assurance ». Et deux mois auparavant, à Nancy, un alsacien-lorrain, que sa longue expérience de la prévoyance rurale rendait spécialement compétent en la matière, affirmait, sans hésiter, que les assurés agricoles « constituent un risque plus favorable, attendu qu'il s'agit en grande partie de jeunes gens, bien nourris,

travaillant dans les meilleures conditions, au grand air » (1).

Cette déclaration nous fournit, d'ailleurs, un second argument que notre étude de l'assurance continuée permet d'étayer de renseignements statistiques très précis. La majorité des ouvriers ruraux sont des hommes jeunes, qui sortiront pour la plupart de l'assurance obligatoire avant d'atteindre la maturité, et auprès desquels très probablement, comme les actuaires du Ministère du Travail l'escomptent (2), l'assurance facultative n'aura pas grand succès : nous avons vu, en effet, que l'âge moyen des salariés agricoles est de 31 ans, alors que celui des patrons s'élève à 50.

Or, c'est un fait établi d'une façon certaine, le coefficient de morbidité est en raison directe de l'âge de l'assuré. La table autrichienne, établie en 1900 sur les résultats des caisses d'assurance-maladie obligatoire, et qui a servi à la confection des bases actuarielles du projet de loi sur les assurances sociales, donne à cet égard les chiffres suivants : pour les hommes, la moyenne est, à 25 ans, de 6 jours 1 de maladie par an, de 8 jours 5 à 40 ans et de 11 jours 3 à 52 ans (3).

Cette circonstance permettra, de réaliser des gains très appréciables sur les comptes de l'assurance obligatoire dans les campagnes.

Enfin, pour être complet il faut rappeler un fait qui est à déplorer et contre lequel l'assurance permettra de lutter : la plupart des salariés agricoles, 7 sur 10 environ, sont célibataires. Ce fait, confirmé par les déclarations des alsa-

(1) URBAN, *Loc. cit.*, p. 115.

(2) Motifs du projet gouvernemental, p. 43.

(3) Ces tables ont été publiées dans les *Amtliche Nachrichten des K. K. Ministeriums des Innern, betreffend die Unfallversicherung und Krankenversicherung der Arbeiter-Zwölfter Jahrgang*, 1900, p. 144.

Voir leur analyse complète dans le rapport GRINDA, p. 140. Les autres tables de morbidité indiquent une progression analogue du nombre des jours de maladie avec l'âge des assurés : « La table de Hubbard, qui prévoit 4 jours de maladie pour les assurés de 20 ans, fixe ce chiffre à 6 pour ceux de 40 et à 12 pour ceux de 60. On trouve les mêmes variations dans la table de Watson qui donne, comme moyenne (pour les maladies de moins de 6 mois), 5 jours 670 pour les membres de 21 ans et 7 jours 966 pour ceux de 45, contre 17 jours 990 à 65 ans, et 21 jours 385 à 70 » (DEGAS, *Op. cit.*, p. 114).

ciens-lorrains, à Nancy, sera, au moment de la mise en marche du système, de nature à favoriser les caisses rurales par rapport aux caisses urbaines : l'assurance familiale, en effet, sera coûteuse (1) et malheureusement cette charge sera épargnée, au début tout au moins, aux organisations de prévoyance agricole.

Ainsi donc les comptes de répartition présenteront dans les campagnes des excédents certains. Pourquoi n'en pas profiter pour opérer, sur une base nouvelle, la ventilation des cotisations, comme la Commission, d'ailleurs, le prévoit expressément (2). Les gains réalisés sur l'assurance-maladie permettront, de la sorte, de maintenir la stabilité des comptes d'assurance-vieillesse et d'assurance-invalidité, et l'ensemble solidement coordonné par le principe de l'unité de l'assurance, qui serait la clef de voûte du système, constituerait un tout parfaitement cohérent et harmonieux.

Rien ne s'oppose, par conséquent, à la constitution des caisses rurales et même à leur autonomie complète. Mais avant d'opter sans restriction pour cette solution du problème, il importe encore de savoir, si la bonne volonté des agriculteurs est certaine et si leurs habitudes de prévoyance fournissent à cet égard d'heureux présages.

Nous avons bien parlé plus haut de quelques caisses de retraite dans l'organisation desquelles les dirigeants des syndicats agricoles ont fait preuve de l'activité la plus soutenue ; mais, malgré tous leurs efforts, ces créations n'ont guère qu'une existence sporadique. Elles témoignent beaucoup plus du sens social très averti des promoteurs de ce mouvement professionnel, que de l'esprit de solidarité des ruraux.

Assurément il y a une réponse facile à faire. Comment

(1) Les charges de famille proprement dites sont supportées par l'Etat, mais le coût de l'assurance-maladie garantie à la famille des assujettis est naturellement couvert par les ressources ordinaires des caisses. Le rapport GRINDA (p. 167) l'estime à 105.300.000 francs pour les femmes non salariées des assurés, et à 156.600.000 francs pour leurs enfants de moins de 16 ans. Cette dépense — il faut le regretter — sera dans une très large mesure épargnée aux caisses rurales.

(2) Article 155 analysé, chapitre III, *in principio*.

mettre en question la vitalité de l'expansion mutualiste dans les campagnes en présence de nos 8.569 syndicats agricoles et des 4.554 sociétés de crédit mutuel, des 500 coopératives de production, des 15.000 sociétés d'assurances mutuelles et des milliers de groupements professionnels divers, qu'ils ont fondés avec le plus grand succès et où 3 millions d'adhérents jouissent de tous les bienfaits de l'association ? (1).

Pourtant cette énumération même fournit la matière d'une objection. A la campagne, en effet, il existe les institutions coopératives les plus nombreuses et les caisses d'assurance les plus variées. Mais les agriculteurs ont transposé l'ordre des facteurs, que l'on est habitué à considérer comme naturel en économie sociale. Tandis qu'ordinairement l'homme cherche tout d'abord à se préserver lui-même et ensuite à préserver ses biens, en agriculture on commence par préserver ses biens, avant de penser à préserver les personnes. Lorsqu'il s'agit de mettre sur pied une organisation d'assurance contre l'incendie, contre la mortalité du bétail ou même contre la grêle, les caisses se comptent par milliers et leurs adhérents par millions. Si, au contraire, il est question de prévoyance personnelle, d'assurance-vieillesse, maladie, décès ou chômage, toutes les tentatives sont vaines, et l'échec est garanti d'avance.

En 1905, au Congrès agricole de Périgueux, M. Mabil-leau le déplorait déjà. En octobre 1920, à Angers, au XII^e Congrès de la Mutualité, M. Decharme formulait encore les mêmes regrets : « Le monde rural est jusqu'à présent resté tout entier en dehors du grand mouvement de prévoyance », dont le terme sera l'organisation des assurances sociales par la collectivité. Et pourtant, bien des efforts ont été fournis par les mutualistes pour gagner l'adhésion des campagnes. Dès le Congrès de Pau, en 1908, ils leur lançaient le plus pressant appel. Mais « l'idée n'avait encore

(1) DECHARME, « La mutualité à la campagne. », pré-rapport présenté au XII^e Congrès de la mutualité, à Angers, en octobre 1920 (*Revue de la Prévoyance et de la Mutualité*, septembre-octobre 1921).

abouti, en 1914, qu'à l'éclosion de quelques entreprises isolées » et aujourd'hui, quand on s'efforce d'obtenir des Ministères compétents des renseignements précis sur les effectifs de la mutualité rurale, on se heurte à une absence absolument complète de statistiques, ce qui est au moins l'indice d'une situation peu brillante (1). Du reste, sur nos 36.000 communes il en est près des deux tiers qui n'ont aucune société de secours mutuels. Ce sont naturellement les plus petites et, il faut le dire, les communes rurales. Si, à l'heure actuelle, la mutualité compte une centaine de milliers d'agriculteurs, c'est là certainement un maximum. Or, c'est un chiffre tout à fait insuffisant, lorsqu'on le met en regard de la totalité de ses effectifs qui atteignent aujourd'hui 4.478.380 mutualistes (2).

C'est là une interversion flagrante dans l'ordre des valeurs, comme dans la hiérarchie des biens, et cette mentalité rendra beaucoup plus compliqué le travail des syndicats, qui s'atteleront dans les campagnes à l'organisation des assurances. Mais si la psychologie paysanne est hostile à la prévoyance personnelle, c'est, au contraire, une raison de plus de confier aux groupements professionnels agricoles le soin de vaincre l'apathie du cultivateur par la confiance qu'ils lui inspirent (3).

D'ailleurs, dans ce domaine, il existe, pour la France, des

(1) Vœu adopté à Angers « ...constatant que la mutualité des personnes est presque complètement à organiser dans nos campagnes... Le XII^e Congrès émet le vœu ...que les Unions départementales, les groupements professionnels agricoles et les communes prennent ces sociétés sous leur tutelle..., qu'une entente soit établie à cet effet entre la Fédération Nationale de la mutualité française et la C. N. A. A... ». Au Congrès de Nancy, les débats révélèrent également l'insuffisance de la mutualité rurale dans bien des endroits : « Actuellement, déclara M. Trébaudet, Délégué d'Indre-et-Loire, la mutualité en matière d'assurance et de prévoyance sociales est à peu près inexistante dans nos campagnes, — je parle en tous cas de la région de Beauce —. Les salariés de la terre ne jouissent — soit par leur insouciance, soit par leur ignorance — d'aucun des avantages dont sont dotés leurs camarades des villes ». *Loc.cit.*, 1922, p. 132).

(2) Statistique de 1920 ; il existe, au surplus, 416.973 membres honoraires.

(3) Les mutualistes, d'ailleurs, ne voient que cette solution pour le succès de leur propagande dans les campagnes. Le vœu d'Angers en témoigne. La motion, présentée en 1905 par M. Mabillean, à Périgueux, en est également une preuve (voir chapitre premier, historique).

témoignages plus rassurants. D'autre part, l'exemple de l'Alsace-Lorraine constitue, sur le terrain des assurances sociales, un précédent intéressant à étudier.

En France, tout d'abord, il est bien des régions où, sous l'impulsion syndicale, les sociétés de secours mutuels fonctionnent avec le plus grand succès. D'après M. Ruau (1), certains départements seraient particulièrement favorisés à cet égard. « Dans le Loiret, dans la Charente-Inférieure, dans les Alpes-Maritimes, dans le Lot-et-Garonne, dans la Marne, dans le Tarn, les syndicats agricoles ont organisé les secours de maladie, quelques-uns même en admettant — ce qui est un coup d'audace au point de vue mutualiste — la femme dans la mutualité. Cent cinquante syndicats ont fondé des caisses de retraite, quelques-uns même ont fondé des caisses de chômage... » La prévoyance personnelle est donc plus active qu'on ne le dit dans les milieux ruraux. Le germe en est éclos depuis longtemps et si l'on y met de la persévérance, on pourra le faire épanouir en une magnifique floraison.

Dans un ouvrage récemment publié nous trouvons une monographie de village qui est, à ce point de vue, particulièrement instructive. Il s'agit d'Ygrandes, un des villages du Centre, où M. Daniel Halévy a poursuivi son enquête si attachante sur la France rurale. Voici comment il relate la naissance et le développement de la société de secours mutuels de cette petite localité de 1.700 habitants : « Nous voyons apparaître, en 1894, la société de secours mutuels. Un petit bourgeois de passage dans la commune, le maire actuel, M. Madet, et quelques jeunes gens avec eux sont les initiateurs. Les quatre ou cinq premières années n'apportent qu'un médiocre succès ; puis les habitants s'habituent, adhèrent, et la société est aujourd'hui, dans la commune, une véritable institution. Elle compte cent soixante membres participants, vingt membres honoraires. Beaucoup de jeunes gens, dès leur dix-

(1) *Op. cit.*, 1908, Blois.

huitième année, s'inscrivent. « Notez, me dit M. Guillaumin (1), que les premiers adhérents furent uniquement les ouvriers du bourg. Les paysans se décidèrent ensuite : ils forment à présent la grosse majorité » (2).

On peut donc espérer qu'avec du temps et de la diplomatie il sera possible de familiariser les paysans avec les assurances sociales, et même que dans les campagnes elles prendront une extension que bien des villes devront leur envier. Pour cela il faut, comme les agriculteurs le réclament eux-mêmes, leur donner l'autonomie qu'ils sollicitent. A cet égard, l'Alsace-Lorraine constitue un champ d'expérience singulièrement probant. Il ne sera pas inutile d'en dire quelques mots.

Nous éviterons de nous égarer dans le dédale du code impérial de 1911 qui, ayant juxtaposé dans le même cadre les quatre régimes de l'assurance-maladie, invalidité, vieillesse et accidents du travail créés successivement par des lois différentes, laisse beaucoup à désirer au point de vue de l'unité et de la cohésion. Nous nous contenterons de parler du mécanisme administratif des caisses de maladie qui, dans les provinces recouvrées, ont spécialement attiré l'attention des agriculteurs.

L'assurance-maladie a été créée dans l'Empire allemand par la grande loi du 15 juin 1883. Mais c'est seulement le code du 19 juillet 1911, qui en a étendu le bénéfice aux ouvriers agricoles sans distinction de salaire et avec obligation depuis le 1^{er} janvier 1913. Il avait prévu pour eux, ainsi que pour les travailleurs forestiers, des caisses rurales autonomes ; par une loi spéciale, l'ancienne Diète d'Alsace-Lorraine a rendu inapplicables les dispositions correspondantes. Cette décision souleva une très vive opposition dans les campagnes ; la guerre vint naturellement l'étouffer.

Pendant les hostilités, les caisses d'assurance fonctionnè-

(1) Romancier paysan connu par quelques ouvrages à tendance nettement socialiste : « La vie d'un simple » (1904) ; « Près du sol » (1906), etc...

(2) DANIEL HALÉVY. *Op. cit.*, 1921, p. 39.

rent tant bien que mal. L'organisation ne présentait alors qu'un faible intérêt, la plupart de ses bénéficiaires étant partis aux armées. Mais l'Alsace redevenue française, M. Millerand tint à honneur de maintenir aux populations alsaciennes les avantages dont elles jouissaient avant la guerre en matière d'assurance sociale. Divers textes vinrent même compléter l'organisation pour la mettre en accord avec les nécessités nouvelles (1).

Toutefois, le régime des assurances sociales agricoles resta ce qu'il était auparavant. Les agriculteurs furent donc tenus de s'assurer aux caisses locales de droit commun groupant tous les assujettis sans distinction de profession : aucun d'eux, en effet, ne possédait les cinquante ouvriers nécessaires pour obtenir l'autorisation de créer une caisse d'entreprise (2).

En présence de cette situation quelle est l'opinion des populations rurales d'Alsace-Lorraine ? D'une façon générale, elles se déclarent satisfaites des prestations et des pensions, qui leurs sont garanties d'une façon très heureuse (3). Par contre, employeurs et employés sont unanimes à protester contre leur affiliation aux caisses locales de droit commun. « Si dans les milieux agricoles on émet des plaintes par rapport à la loi, celles-ci se dirigent moins contre l'assurance

(1) La loi française du 17 octobre 1919 a formellement maintenu aux populations alsaciennes le bénéfice du code de 1911. Dès le 15 mars 1919, un décret avait créé à Strasbourg un service général des assurances sociales, qu'un décret du 9 avril de la même année a pourvu de toutes les attributions dévolues auparavant au Reichsversicherungsamt de Berlin. Divers textes ont majoré les cotisations et les prestations, notamment les décrets du 28 octobre et du 17 novembre 1920 ; ils auraient été accueillis avec un certain mécontentement par les intéressés (?) et leur légalité a été vivement contestée (HAUSHALTER, *Loc. cit.*, Metz, 1921).

(2) En réalité il existe quatre catégories de caisses d'assurance-maladie en Alsace-Lorraine : les caisses locales à base territoriale, les caisses d'entreprise, les caisses de corporation qui ne s'étendent qu'aux salariés de certaines branches du petit commerce, et quelques caisses libres agréées en fort petit nombre. (Ce sont les sociétés de secours mutuels constituées avant 1909).

(3) Nancy, *Loc. cit.*, p. 121 : déclaration de M. URBAN, président du Comice agricole de Strasbourg-Campagne : « Les augmentations de cotisations ont paru lourdes à l'industrie, au commerce et surtout à l'agriculture. Mais elles ont été considérées comme indispensables pour satisfaire aux besoins ressentis aussi bien par les employeurs que par les assurés ; c'est la preuve que les uns et les autres sont profondément attachés à cette assurance ». (Cette phrase se rapporte plus spécialement, il est vrai, à l'assurance des invalides et survivants).

telle qu'elle existe, que contre son organisation actuelle » (1).

Le prix de revient de l'assurance des caisses locales est, en effet, plus élevé que celui des caisses d'entreprise, car leurs effectifs sont moins honnêtes et l'administration est moins heureuse. Aussi les cotisations y sont-elles plus élevées et les prestations moins importantes.

Cette situation a soulevé les plaintes des cultivateurs Alsaciens-Lorrains, qui ne veulent pas, par leurs versements à la caisse de droit commun, « contribuer à l'indemnisation « des ouvriers industriels pour les journées de chômage volontaires ou forcés, qu'ils se font payer grâce à des maladies « simulées », Aussi un certain nombre d'agriculteurs ont-ils préféré, comme le leur permet l'article 418 du code d'Empire (2), obtenir la dispense de l'assurance obligatoire et prendre à leur charge le coût entier de l'entretien des ouvriers malades, plutôt que de s'affilier aux caisses de droit commun trop onéreuses à leur avis. Mais comme ils ont voulu bénéficier des avantages, qu'entraîne avec l'assurance le groupement des risques, ils ont constitué, avec le concours des comices agricoles locaux, des mutuelles ouvertes aux employeurs dispensés de l'obligation d'adhérer à la caisse légale générale. Dès maintenant, cette organisation, qui prend chaque jour une ampleur nouvelle, donne les plus brillants résultats. Dans le comice agricole de Strasbourg-campagne, qui comprend plus de 5.000 membres, ces sociétés privées ont fait preuve d'une vitalité surprenante. Dès le 1^{er} juillet 1921, il comptait 4 mutuelles limitées aux quatre cantons de la circonscription et une mutuelle communale. « Toutes ces mutuelles ont, quoiqu'elles aient diminué leurs cotisations dans une très large mesure par rapport aux caisses générales et, quoiqu'elles se soient tenues d'une manière absolue à l'indemnisation légale et identique de ces dernières, enregistré un excédent de recettes d'environ 50 pour 100 » (3).

(1) *Id.*, p. 115.

(2) Nous avons déjà étudié cette disposition, chap. II, sect. II, § 1, *in fine*.

(3) URBAN, *Loc. cit.*, p. 116.

Ainsi en Alsace-Lorraine les exploitants agricoles ont eu intérêt à renoncer aux versements de leurs ouvriers (1) qui, pour l'assurance-maladie — ne l'oublions pas — atteignent les deux tiers de la cotisation globale, pour bénéficier des avantages de l'autonomie. On ne saurait donner de meilleure preuve de la supériorité des caisses professionnelles agricoles.

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner, que les agriculteurs alsaciens-lorrains aient donné un appui sans réserve à la campagne entreprise par leurs collègues de l'intérieur en faveur de l'autonomie des caisses rurales. Pour indiquer leur état d'esprit favorable aux assurances, mais hostile à tout étatisme, il nous suffira de citer ces paroles, que M. Jouin, président des comices de la Moselle, a prononcées en 1922, au Congrès de Nancy : « Il y a quelque chose à faire au point de vue social ; il faut procurer aux travailleurs des campagnes des avantages, je dirais même une sécurité pour l'avenir, et en me basant sur ce qui existe et sur ce qui fonctionne en Alsace-Lorraine, je ne puis que recommander chaleureusement à toute l'assemblée les conclusions... formulées... par M. Garcin. Il faut que les assurances fonctionnent sous un régime extrêmement libéral, où la mutualité professionnelle prendra une très large part » (2).

Il est temps de résumer d'une façon succincte ce trop long débat, d'où l'on peut, semble-t-il, dégager les conclusions suivantes.

La solution du problème des assurances sociales, en agriculture, dépendra de la constitution de caisses professionnelles agricoles, qui devront bénéficier du maximum de liberté pos-

(1) Il faut noter, toutefois, que le mécanisme du précompte a fait passer l'intégralité des charges de l'assurance sur les épaules du patron ; le plus souvent en Alsace-Lorraine la hausse des salaires a dispensé en fait l'employé du paiement de la cotisation ouvrière.

(2) *Loc cit.*, p. 130. — Dès le dépôt du projet gouvernemental les Lorrains avaient déjà protesté spontanément contre leur affiliation aux caisses de droit commun (1^{er} juillet 1921, Congrès de Metz, organisé par la Fédération des Associations agricoles de l'Est).

sible (1). La tâche qu'elles auront à réaliser sera fort délicate, le fait n'est pas niable ; mais, à coup sûr, l'autonomie des cadres de la prévoyance rurale sera le meilleur gage du succès.

Il faut donc que les syndicats agricoles soient à la base de cette institution, et il n'existe aucune raison sérieuse de douter de leur bonne volonté et de la vitalité de leurs groupements. Un texte récent, que nous avons déjà rencontré plusieurs fois au cours de ce travail, leur a donné, d'ailleurs, l'occasion de témoigner une fois de plus de leur docilité vis-à-vis du législateur et en même temps de leur puissance d'organisation. Du jour au lendemain, la loi du 15 décembre 1922 a fait surgir un réseau très serré de mutuelles agricoles accidents du travail, qui seront en pleine activité dès son application (2). Quand le législateur se sera décidé à réaliser la généreuse entreprise que nous avons en vue, la France paysanne tout entière se couvrira des mutuelles d'assurances sociales les plus florissantes.

Nous voilà fixés sur les principes, dont il serait opportun de s'inspirer pour la réalisation des assurances en agriculture. Dans quelle mesure les a-t-on observés ou méconnus dans le plan de l'édifice qu'il est actuellement question de construire ?

(1) Tel est le système adopté par la loi autrichienne du 21 oct. 1921 sur l'extension de l'assurance contre la maladie aux personnes occupées dans l'agriculture. Elle groupe tous les effectifs d'assurés agricoles dans des caisses spéciales constituées par district et comprenant au moins 5.000 membres (*Bull. mens. des Inst. écon. de l'Institut intern. d'agr.*, déc. 1921).

(2) Voir à ce sujet : assemblée générale de la Société des Agriculteurs de France de février 1923, rapport de M. Henri SAGOT, c. r. p. 35-40 ; assemblée générale de l'Union centrale des Syndicats agricoles (1923), rap. COURTIN ; *Bull. de l'Union centrale des Syndicats des agriculteurs de France*, avril 1923, p. 62 ; *Bull. de l'Union du Sud-Est*, mai 1923, p. 130 ; V^e Congrès de l'agriculture française, Paris, 18-19 mai 1923 : l'application de la loi sur les accidents du travail agricole, par M. P. MERCIER, député des Deux-Sèvres.

Le 17 mai 1923, à l'occasion de sa réunion mensuelle, la Chambre syndicale de l'Union centrale des Syndicats agricoles a décidé la création immédiate d'une caisse centrale accidents, qui fonctionnera comme les centrales incendie et bétail, conformément aux principes de l'Union : caisses communales à la base, caisses régionales au centre, puis caisse centrale de réassurance au sommet (*Bull.*, juin 1923).

Section II.

LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSURANCE

Nous avons déjà vu dans notre historique les grandes lignes de l'organisation administrative conçue par les rédacteurs du projet gouvernemental. Nous nous souvenons également du vif mouvement d'opposition déclenché par ce programme dans les rangs des mutualistes et des agriculteurs. Ici, nous n'aurons pas à revenir sur cette question et à détailler l'économie de ce régime. Il ignore complètement l'agriculture. Son étude ne serait donc pas à sa place dans un travail, où nous n'avons en vue que le problème de la prévoyance rurale.

Toutefois, rappelons en deux mots, pour indiquer d'une façon plus nette l'évolution qui s'est poursuivie depuis les travaux de la Commission, les principes qui semblaient inspirer le projet gouvernemental.

Les apparences étaient en sa faveur, et à un moment où le vent de l'opinion tourne plus que jamais à la décentralisation et au libéralisme, il devait, semble-t-il, donner toute satisfaction au public. Au lieu de grouper dans un même centre tous les organes de gestion, d'administration et de juridiction, le projet les rapprochait des assurés en garantissant leur autonomie dans 25 circonscriptions distinctes. Au surplus, ce mécanisme à rouages multiples avait l'élection pour base principale, car la plupart des administrateurs préposés à la direction de ses organes devaient être choisis par les intéressés eux-mêmes et parmi eux. Enfin, à côté des caisses régionales de droit commun, qui auraient constitué l'armée régulière de la prévoyance, des caisses de remplacement organisées par les sociétés de secours mutuels, les établissements industriels, commerciaux ou agricoles, les syndicats patronaux ou ouvriers devaient jouer le rôle plus modeste d'auxiliaires sous un régime de liberté assez relative.

S'il faut en croire les doléances des intéressés, cette

façade de régionalisme cachait l'esprit administratif le plus étroit et le plus exclusif (1). Les caisses régionales de droit commun, qui étaient dotées du monopole du recouvrement des cotisations et de certaines branches de l'assurance, avaient seules des chances sérieuses de prospérité. Toutes les caisses de remplacement ligotées dans un réseau de prescriptions gênantes auraient été, après une existence éphémère, fatalement destinées à périr. Bref, cette conception accordait la première place aux caisses de droit commun patronées et surveillées par l'administration. Toutes les autres étaient reléguées au second plan et, manifestement, elles inspiraient aux rédacteurs du projet une secrète méfiance. Ils avaient voulu, avant tout, réaliser un système d'organisation parfaitement rationnel, conçu d'après des principes *a priori*. Quant à la mutualité et aux créations dues à l'initiative individuelle, on leur avait fait *a posteriori* leur place en les casant tant bien que mal dans ce mécanisme, qui n'était pas fait pour elles.

Peut-on, en réalité — et nous allons voir que c'est le système de la Commission — tabler sur les groupements mutualistes pour la réalisation des assurances sociales ? Les uns l'affirment, d'autres le nient. Il ne nous appartient pas d'en juger pour les milieux urbains. Mais, pour ce qui est des populations rurales, notre position est déjà prise et nous avons opté sans réserves pour le régime des caisses mutualistes professionnelles.

Quelle est, à cet égard, l'économie du texte de la Commission ? Et d'abord quelles sont les grandes lignes de l'organisation, dont il jette les bases ?

(1) Pour l'opinion mutualiste, voir en particulier M. PORTE, Le projet de loi sur les assurances sociales et la mutualité, 1921 ; E. LAIROLLE, Notes sur le projet de loi relatif aux assurances sociales adressées à la commission d'assurance et de prévoyance de la Chambre des députés. — Quant aux agriculteurs, nous connaissons déjà leur opinion : à leurs yeux l'organisation du projet gouvernemental est une véritable « caricature de la mutualité » et constitue simplement une tentative pour « mettre un masque à un service bureaucratique, dont les faiblesses et les vices subsisteront tous » (déposition de la C. N. A. A.).

§ I. Les grandes lignes de l'organisation générale dans le texte de la Commission.

Garantir aux organes d'assurance le maximum d'indépendance possible et même ériger les assurances sociales en une vaste mutualité, tel est le mot d'ordre que la Commission s'est assigné dans son travail. Partout, à tous les degrés et pour tous les rouages de leur organisation, c'est à la méthode et à la forme mutualiste, qu'elle a voulu donner ses préférences. Les assurances sociales ne sont-elles pas, en effet, « avant tout une institution de prévoyance », ce qui entraîne comme conséquence logique l'obligation d'en confier le fonctionnement « aux initiatives libres (1) » ?

Dès maintenant, nous pouvons dire que l'œuvre de la Commission correspond, en fait, au généreux programme qu'elle s'était fixé. Le texte qu'elle a élaboré témoigne de l'esprit le plus libéral, qu'il s'agisse des organes chargés du recouvrement des cotisations, de la gestion de l'assurance, de l'administration ou de la juridiction.

Le caractère de décentralisation, que les rédacteurs du projet gouvernemental s'étaient plu à donner à leur œuvre, est maintenu et renforcé par la Commission. Toutes les caisses, quelle que soit leur origine ou leur nature, seront groupées en un certain nombre de circonscriptions territoriales, où elles seront placées sur le pied de l'égalité la plus complète. Loin d'y abdiquer toute indépendance, elles y trouveront, au contraire, une excellente sauvegarde pour leur liberté. Ces organismes régionaux auront, en effet, une forme nettement fédérative et n'auront rien du caractère unitaire et rigide, qu'ils possédaient dans le projet gouvernemental. Leur nombre et leurs limites seront fixés par décret, mais d'ores et déjà,

(1) Rapport GRINDA, p. 38 : La méthode et la forme mutualistes dans le fonctionnement des organismes d'assurance.

le texte de la Commission prévoit un maximum de 25 groupements.

L'âme de chacune de ces circonscriptions locales sera l'Union des caisses, qui aura pour rôle principal de recouvrer les cotisations. Pour éviter les frais, les complications inutiles et surtout pour éviter les conflits qui auraient pu se produire entre les assurés et les groupements mutualistes, si ceux-ci avaient perçu directement les primes, il était utile de confier ce soin à un seul organisme. Percevant les cotisations, l'Union des caisses en assurera également la ventilation et en répartira le produit entre les divers organes de gestion. Naturellement, dans ce rouage de recouvrement, dont toutes les caisses feront partie, il n'existe de privilèges ou d'éléments d'infériorité pour aucune d'elles : toutes y seront représentées au prorata du nombre de leurs adhérents.

A l'intérieur de cette vaste fédération dont ils seront les cellules, les organes de gestion, auxquels les assurés pourront librement adhérer, jouiront de la plus complète autonomie. Ils seront représentés par des caisses dues à l'initiative privée et par une caisse légale autonome ; leur condition différera suivant les branches d'assurance, dont il s'agira de garantir le fonctionnement.

Le premier groupe, dans l'esprit de la Commission, a sensiblement plus d'importance que la caisse autonome. Il embrasse toutes les anciennes caisses de remplacement, si défavorisées dans le projet gouvernemental. Elles pourront avoir pour unique objet le service des assurances sociales (1) et, en ce qui concerne le recrutement de leurs adhérents, elles jouiront d'un double avantage : pendant un laps de temps prolongé elles seront entièrement garanties contre la concurrence officielle de la caisse autonome, que l'on organisera seulement dans les

(1) D'après le texte gouvernemental (art. 97) les sociétés ne sont autorisées à coopérer à l'assurance obligatoire, que si elles ont un service indépendant de la loi nouvelle. — C'était, en fait, les condamner à une mort certaine, car la plupart de leurs services actuels seront sans objet le jour, où les assurances sociales seront mises en œuvre (PORTE, *Op. cit.*, p. 19).

trois derniers mois qui précéderont la mise en application des assurances ; d'autre part, tous les effectifs, qu'elles posséderont avant le vote de la loi, leur resteront acquis pour les assurances sociales, car l'assuré qui, depuis un certain temps (1^{er} janvier 1922), a appartenu, en qualité de membre participant à une société de secours mutuels, est présumé faire choix de la caisse d'assurance à laquelle la société dont il faisait partie « se trouve rattachée par un lien effectif ».

Quelles sont ces caisses ? Quelles sont les conditions de leur création ? Ce sont soit des sociétés de secours mutuels fonctionnant dans le cadre de la loi du 1^{er} avril 1898, soit des caisses professionnelles constituées par des syndicats patronaux ou ouvriers, ou par des établissements industriels, commerciaux ou agricoles. Moyennant une simple déclaration à l'Office régional, accompagnée du dépôt de leurs statuts et de la liste de leurs administrateurs, ces caisses pourront, sous certaines conditions, participer à la gestion des assurances sociales.

S'agira-t-il de l'assurance-maladie, maternité ? les sociétés de secours mutuels devront réunir un minimum de 1.000 adhérents, dont 40 % au plus de membres âgés de 45 à 65 ans, cette seconde condition disparaissant lorsque le nombre des membres atteint le chiffre de 10.000 (art. 88). Quant aux caisses syndicales ou d'établissement, elles seront affranchies de ces mesures restrictives, si l'organisation, qui les crée les cautionne formellement (1).

S'agira-t-il, au contraire, de l'assurance vieillesse, décès ? Comme le fonctionnement en sera rendu assez délicat, pour la constitution des pensions, par le double mécanisme de la capitalisation et de la couverture, les conditions sont plus sévères. Pour s'y livrer les caisses devront avoir un minimum de 10.000 adhérents (art. 94).

(1) Cette disposition constitue pour les caisses d'entreprise une singulière faveur et même une sorte de privilège qui pourrait entraîner leur généralisation au détriment des caisses mutualistes. Les organes syndicalistes ont déjà protesté contre cette situation anormale (ANTONELLI : Les caisses d'entreprise, *Le Peuple*, 7 et 14 juin 1923).

Mais il y a tout lieu de prévoir, que ces créations dues au libre jeu de l'initiative individuelle ne parviendront pas à embrigader tous les assurés, en dépit des facilités qu'on leur donne. Il fallait donc prévoir une caisse légale pour ces retardataires. Cet organe sera la caisse autonome régionale, que le texte de la Commission a privé de tous les privilèges dont elle était dotée par le projet gouvernemental. La majorité de ses administrateurs seront élus par les employeurs et par les assurés ; le reste, une faible minorité, sera recruté parmi des personnages à compétence spéciale, que l'Office national des assurances sociales aura le droit de choisir.

Quant à l'assurance-invalidité, qui méritait une place à part en raison de la complexité et des aléas de son fonctionnement, elle sera confiée à une caisse fédérative unique placée sous le patronage de l'Union des caisses de la région.

De toute évidence, ces organes pourvus d'effectifs fort importants seront assez éloignés des intéressés. Il était nécessaire de prévoir des rouages locaux, rapprochés des assurés et capables tout en les surveillant de faciliter le service des prestations. La charge en incombera à des institutions ayant un « caractère quasi-familial » : sections de caisses, petites sociétés de secours mutuels, mutualités maternelles ou coopératives agricoles ; moyennant une déclaration à l'Office et un minimum de 20 membres, elles auront la faculté d'apporter leur concours. Pour intéresser ces petites sociétés les caisses dont elles dépendent pourront leur donner des remises, et même les faire participer aux gains qu'elles seront parvenu à réaliser.

D'autre part, à l'extrémité opposée de cette hiérarchie d'organes de gestion, au sommet de l'édifice, il était indispensable de créer un office de compensation et de réassurance afin d'égaliser les risques et de garantir à tous les assurés, quelle que soit leur caisse, la péréquation des recettes et des charges. Ce sera la caisse générale de garantie, qui jouera ce rôle de coordination financière. D'après le texte de la commission, cette institution fonctionnera sans préjudice aucun pour la bonne

administration des caisses locales. Au lieu d'être alimentée pour partie, comme le voulait le projet gouvernemental, par un prélèvement des deux tiers sur les bonis réalisés par les caisses, elle ne percevra qu'un pourcentage fixe des cotisations. Son fonds de compensation destiné à maintenir l'équilibre des principaux services de répartition reçoit au maximum 5 % de la fraction des cotisations affectées aux assurances-maladie, invalidité, maternité, décès. Son fonds spécial invalidité-vieillesse tire ses plus grosses ressources des subventions de l'Etat qui se trouvent fixées de façon invariable, et de la moitié des cotisations patronales versées pour les salariés étrangers non privilégiés et les salariés français âgés de plus de 60 ans : il rembourse aux caisses invalidité et aux caisses vieillesse-décès une partie du montant des allocations ou pensions, que ces caisses sont tenues de servir. Enfin le fonds de réserve, qui n'entre en jeu qu'en cas d'insuffisance exceptionnelle des deux fonds précédents, aura en partage 1 % des cotisations afférentes aux assurances-maladie, maternité, décès et 10 % de celles versées au fonds de garantie des caisses.

De la sorte l'édifice acquiert la plus grande solidité. Les caisses conservent pour elles seules le bénéfice de leurs bonis et par suite elles seront incitées à en réaliser par une heureuse administration ; elles pourront, sous certaines conditions, les affecter au service d'avantages supplémentaires ou les ristourner à leurs adhérents en les déduisant de leurs cotisations (1). Mais, si pour une raison ou pour une autre : risques exceptionnels, coefficients de morbidité ou de longévité plus élevés que la moyenne, etc... leur gestion est défi-

(1) Il faut noter, d'ailleurs, que les caisses rachètent cet avantage par une limitation de leur liberté : elles devront s'engager à admettre sans examen médical préalable — quel que soit leur état de santé — tous les assurés qui, ayant leur résidence dans leur circonscription territoriale et appartenant au groupement, à la profession ou à l'établissement dans lequel elles se recrutent, leur apporteront leur adhésion. C'est logique. Il eût été inadmissible que les sociétés de secours mutuels pussent écimer les effectifs de l'assurance obligatoire, garder pour elle les meilleurs éléments et encombrer les caisses autonomes de tous les mauvais risques (art. 88, § 2).

citaine, la caisse de garantie sera là pour les soutenir. Elle leur consentira des avances remboursables dont, le cas échéant au bout de cinq années, elle pourra leur faire remise. Naturellement la caisse de garantie aura un droit de contrôle très efficace et même des pouvoirs disciplinaires très énergiques : elle pourra prononcer la dissolution des caisses, dont la mauvaise gestion est patente, sans préjudice pour la responsabilité civile des administrateurs qui subsistera pleine et entière.

Bref, dans cette organisation la Commission a concilié de la façon la plus heureuse deux données qui semblent s'exclure et qu'il est, en tout cas, bien difficile de juxtaposer : l'autonomie et la multiplicité des organes d'assurance, et la coordination qu'exige nécessairement tout système de prévoyance stable et solide. Elle laisse aux caisses la plus grande indépendance pour donner au levier de l'intérêt personnel le maximum d'efficacité. Mais, malgré cette autonomie, elle les encadre très fortement dans une organisation générale capable de les soutenir en toute occurrence. Par là, elle a conçu un régime de solidarité et de liberté bien comprises. Si, en France, les groupements mutualistes ont assez de force, et si l'esprit d'association est assez développé pour utiliser ces cadres, le fonctionnement des assurances sociales ne laissera rien à désirer.

A côté de ces organes de gestion, le texte de la Commission prévoit également des offices d'assurance et des conseils du contentieux pour prendre la charge de l'administration et de la juridiction. Il les emprunte au projet gouvernemental, dont il allège ou complète, à divers points de vue, les rouages.

Le contrôle de toutes les opérations d'assurance incombera à des Offices régionaux constitués à côté de l'Union des caisses. (Comme nous l'avons étudié (1). ils auront pour mission principale d'immatriculer les assurés, de leur délivrer

(1) Chap. II, section II, § 1.

des livrets, de recevoir, de vérifier et de transmettre toutes les déclarations qu'entraînera le fonctionnement de l'assurance. Dans cette tâche ils devront se faire « les animateurs et les propagandistes » de la réforme dont ils révéleront aux intéressés le but et la portée. Des sections locales pourront faciliter leur travail. Suivant les principes généraux de la réforme, les intéressés seront représentés dans ces administrations, dont les conseils comprendront pour moitié les délégués des employeurs et des assurés. Toute cette organisation qui, dans le texte primitif, devait être placée sous la dépendance immédiate du Ministre assisté d'un comité consultatif, sera couronné d'un vaste conseil autonome. Ce nouvel organe, l'Office national des assurances sociales, reste, sans doute, sous la présidence du Ministre ; mais il comprendra, à côté des délégués des grands corps d'Etat, un nombre important de représentants des intéressés. Il aura la personnalité civile, sera pourvu d'un budget annexe à la loi de finance et disposera d'une très grande liberté pour garantir et surveiller la marche de cette grande entreprise.

Enfin pour trancher les litiges, que les assurances sociales soulèveront fatalement, car leur fonctionnement mettra en opposition bien des intérêts contraires, le projet de loi institue des conseils du contentieux. A vrai dire, ils seront plutôt des « Conseils d'arbitrage » et des « émanations des Offices », que des juridictions proprement dites. La procédure sera simplifiée à l'extrême et ils comprendront, à côté de magistrats de l'ordre judiciaire et administratif, des représentants des employeurs et des assurés. A Paris il y aura un Conseil supérieur du Contentieux relevant du Conseil d'Etat par la voie de la cassation ; au chef-lieu de chaque région d'assurance, un conseil régional ; au chef-lieu de chaque arrondissement un conseil local chargé de trancher les litiges en première instance.

Tel est, depuis les travaux de la Commission, le cadre général de la réforme. Nous avons pu le constater à plusieurs reprises, dans son œuvre de mise au point la Commission a

fourni les plus louables efforts pour assouplir l'organisation des assurances sociales et lui donner toute la plasticité nécessaire.

Quelle place a-t-on ménagée à l'agriculture dans ce vaste régime et dans quelle mesure a-t-on tenu compte des revendications de ses représentants ?

§ 2. L'organisation prévue pour les professions agricoles.

Sur ce terrain la Commission a donné aux agriculteurs presque toutes les satisfactions qu'ils pouvaient attendre d'elle.

Ils avaient demandé que l'on prenne en exemple leurs mutuelles d'assurance agricole et même qu'on leur confie l'exécution de la réforme.

La Commission s'est ralliée résolument à ce point de vue. Elle a reconnu qu'il fallait « utiliser le penchant qu'on a « dans les campagnes à n'accorder de crédit qu'à des organisations déjà connues et expérimentées ». Aussi s'est-elle efforcée de façonner le cadre des assurances sociales agricoles en prenant pour modèle et pour moule les institutions actuelles de prévoyance rurale.

Nous connaissons déjà ce mécanisme qui a pour ressort la réassurance et pour rouages une triple série d'organes superposés : caisses communales, régionales et centrale. Le législateur leur a donné par la loi du 4 juillet 1900 un statut juridique, qui leur confère des exemptions fiscales tout à fait exceptionnelles et une facilité de constitution vraiment remarquable (1). Ce texte affranchit les caisses mutuelles d'assu-

(1) Sur la question des assurances mutuelles agricoles, voir en particulier : DESPLANQUES, La mutualité dans l'assurance agricole (*Th.*, 1902). — GOUJARD, Les assurances mutuelles agricoles en France, 1904. — DE ROCQUIGNY, L'avenir des assurances mutuelles agricoles, 1906.

rance agricole des formalités gênantes prescrites par la loi du 24 juillet 1867 et par le décret du 28 janvier 1868 relatif aux sociétés d'assurance. Il leur permet de se former en se soumettant aux prescriptions extrêmement simples de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels. Naturellement, avec un statut aussi avantageux, les mutuelles se sont multipliées et elles offrent maintenant dans les campagnes un cadre tout prêt pour la mise en œuvre de toutes les innovations sociales. Hier encore, elles ne servaient qu'à l'assurance contre la mortalité du bétail, la grêle et surtout l'incendie — pour ce dernier risque l'Union du Sud-Est a fondé à elle seule plus de 700 mutuelles (1) — Aujourd'hui leurs services se sont agrandis et comprennent, depuis l'extension à l'agriculture de la théorie du risque professionnel, des caisses accidents du travail. Demain, lorsque les assurances sociales seront imposées à la profession agricole, de nouvelles cellules se développeront spontanément dans cette organisation féconde qui sera, alors, le noyau de toutes les œuvres de prévoyance rurale.

Telle est bien la conception, qui se révèle dans les articles 156 et suivants du texte de la Commission, où l'on trouve les principes de l'organisation prévue pour l'agriculture. Les organes de gestion seront pour elle « les sociétés de secours mutuels, les sociétés d'assurance et de réassurance mutuelles agricoles créées dans les conditions de la loi du 4 juillet 1900, les coopératives, les syndicats agricoles et leurs caisses, régulièrement constitués conformément aux lois du 21 mars 1884 et du 12 mars 1920 (2) ». Examinons leur fonctionnement dans tous ses détails.

Il importait de donner une cohésion suffisante à ces éléments un peu disparates. Aussi la Commission prévoit-elle la création d'une Fédération régionale agricole, dont les

(1) Cette organisation jouit d'une extrême prospérité. Pour l'exercice 1922 elle a ristourné 70 % des primes à ses adhérents.

(2) Nous avons corrigé deux erreurs commises dans la rédaction de l'art. 156 § 1^{er}, qui parle de la loi du 4 juillet 1920 et de celle du 2 mars 1920 (?).

attributions et la circonscription seront analogues à celles de l'Union des caisses, que nous avons étudiées tout à l'heure. Par là une cloison étanche est établie entre l'organisation générale et l'agriculture, que l'on pourvoit d'un statut nettement corporatif. Cette fédération régionale servira à coordonner l'activité de tous les organes d'assurance de sa circonscription. Elle leur donnera les autorisations de rigueur et surveillera leur gestion. Enfin, comme l'Union des caisses, elle sera chargée du recouvrement des cotisations et de leur répartition entre les diverses branches de l'assurance, sans toutefois en avoir le monopole. Bref, elle aura la haute main sur tout le mécanisme : comment fonctionnera-t-il sous son contrôle ?

Comme il fallait le prévoir, le texte accorde une très grande importance aux organes locaux, auxquels une tâche extrêmement délicate se trouvera confiée. Moyennant une simple déclaration à l'Office ils pourront être autorisés à se charger du service local des prestations et du recouvrement des cotisations. « C'est la Fédération régionale qui les admettra à assumer cette fonction ; ils seront responsables en ce cas de l'exactitude et de la régularité des versements dont ils seront tenus d'assurer le contrôle » ; ils devront en remettre immédiatement le montant à la Fédération dont ils dépendent. Les sociétés les mieux préparées à cette fonction sont les organes primaires des mutuelles d'assurance agricole. Constitués par commune ils sont assez rapprochés des intéressés pour jouer le triple rôle d'organes de perception, de surveillance et distribution des prestations. Ils bénéficieront de remises importantes et d'une forte participation aux bonis réalisés grâce à leur diligence.

Au-dessus d'eux on trouve les caisses d'assurance proprement dites. Pour que la solidité de leurs services soit maintenue de la façon la plus sérieuse, la Commission les soumet aux règles de droit commun. S'agira-t-il de l'assurance-maladie ou maternité ? il leur faudra, comme les autres caisses, avoir un minimum de 1.000 adhérents ; de l'assurance

vieillesse-décès ? elles devront alors grouper 10.000 assurés. En ce qui concerne les cotisations, qu'elles auront recouvrées, elles seront, comme de juste, admises à conserver la fraction « correspondant aux services qu'elles assurent sauf pour elles à en informer sans délai la fédération régionale des caisses et à lui fournir toutes justifications utiles ». Elles en garantiront la gestion « soit directement, soit par l'intermédiaire de caisses de réassurance ». Grâce à ces dispositions très libérales les agriculteurs pourront, sans difficulté aucune, transformer leurs mutuelles régionales en caisses d'assurance sociale. Sans aucun doute, grâce au procédé de la réassurance, dont ils savent jouer avec la plus grande dextérité, ils donneront au mécanisme toute la souplesse désirable.

Au surplus, afin de donner une satisfaction complète au particularisme rural, et de parachever l'autonomie accordée à la profession agricole, le texte de la Commission autorise la Fédération régionale à constituer une caisse invalidité pour les agriculteurs. Ce service extrêmement délicat exige, pour que la loi des grands nombres joue avec une certitude complète, d'importants effectifs. Aussi la Commission ne permet-elle la création d'une caisse invalidité agricole, que si l'Union des caisses et la Fédération régionale agricole groupent, chacune, un minimum de 300.000 adhérents (1).

Telle est la construction aménagée par la Commission pour les agriculteurs. On le voit, elle embrasse le cycle complet des assurances sociales, dont la réalisation tout entière se trouve confiée à la profession agricole. Mais la caisse de garantie interviendra ici, comme dans l'organisation de droit commun, pour mettre en œuvre la compensation des risques et une réassurance interprofessionnelle. Par là, les caisses agricoles demeurent dans l'édifice général de l'entreprise où, sans préjudice pour leur autonomie, elles trouvent une excellente sauvegarde contre les risques spéciaux qu'elles auront à couvrir. De la sorte, malgré leur indépendance et grâce aux liens d'une

(1) Art. 99, § 6.

solidarité bien comprise, elles uniront leurs efforts à ceux des autres caisses dans l'accomplissement de l'œuvre commune.

Les services de gestion de l'assurance en agriculture sont donc conçus de la façon la plus heureuse. A cet égard, les travaux de la commission ne méritent que des louanges. Par contre, le système qu'elle a admis pour les autres organes appelle quelques réserves. Pour tous les services d'administration et de juridiction, elle a laissé l'agriculture dans le cadre du régime général.

S'il faut en croire les réclamations que ses représentants ont d'ores et déjà fait entendre, cette solution est peu heureuse (1). Ils regrettent qu'on soumette les caisses agricoles aux Offices d'assurance et aux conseils de contentieux de droit commun, dont ils mettent, du reste, en doute, d'une façon générale la compétence et la célérité. A leur avis, il serait de beaucoup préférable d'alléger cette organisation en abandonnant tout le contentieux aux juridictions de droit commun ou à des conseils d'arbitrage librement formés par les intéressés (2), et l'administration aux « Unions de caisses ou même aux caisses elles-mêmes qui seront animées d'un esprit moins administratif et bureaucratique, et plus mutualiste ». Ce serait le meilleur moyen de gagner du temps et de l'argent, d'éviter les lenteurs et les paperasseries, tout en diminuant le nombre des employés et l'encombrement des services.

En ce qui les concerne, à l'occasion du 5^e congrès de l'agriculture française, réuni à Paris le 18 mai 1923, ils ont officiellement formulé leurs protestations (3). Naturellement, ils ont pris acte des améliorations réalisées à leur profit et ils en témoignent la plus légitime satisfaction. Mais « dans l'intérêt même de la réforme et afin de diminuer les résistances qu'elle rencontrera », ils estiment qu'il serait opportun « de supprimer

(1) GARCIN, *Op. cit.*, *Correspondant* du 10 juin 1923.

(2) Sur ce point voir le compte rendu du Congrès de Nancy, p. 195.

(3) Nous donnons en annexe le vœu présenté sur les assurances sociales par l'Union des Syndicats du Sud-Est et qui a été adopté à l'unanimité par le Congrès.

tout contact entre les assujettis agricoles et les bureaux des Offices d'assurance ou de contentieux » ; ils formulent leurs vœux en conséquence, vœux qui, d'ailleurs, ont été accueillis avec faveur par l'autorité officielle.

Au reste, les agriculteurs déplorent que la solution corporative, qu'ils sont parvenus à faire triompher par eux, n'ait pas prévalu dans l'organisation générale, et ils réclament qu'on lui donne pour tous un caractère exclusivement professionnel. « Si, disent-ils, l'on estime que les assurances sociales sont plus faciles à organiser dans le cadre professionnel pour les agriculteurs, pourquoi ne pas procéder de même pour les autres métiers ?... Les travailleurs de l'industrie et du commerce doivent, comme leurs camarades des campagnes, pouvoir se grouper dans des caisses professionnelles ; ils s'y connaîtront mieux, ils croiront davantage agir pour eux-mêmes et leur intérêt personnel ainsi stimulé les encouragera à mieux administrer, plus exactement réprimer les abus, et entreprendre plus courageusement les améliorations éloignées, mais profitables pour la collectivité ».

CHAPITRE V

Les Répercussions économiques

Conclusion

VUE D'ENSEMBLE SUR LES ASSURANCES SOCIALES EN AGRICULTURE.

LES RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES : incidence légale et incidence économique des charges de l'assurance.

Existe-t-il un problème d'incidence économique ? Les affirmations de M. GRINDA ; en agriculture les cotisations patronales et ouvrières ne seront pas des dépenses de remplacement.

Qui payera les frais de l'assurance ? La cotisation ouvrière passera à la charge du patron ; le précédent d'Alsace-Lorraine ; le contrat de travail « convention de sécurité ». La cotisation globale s'incorporera au prix de revient des marchandises, et engendrera une sorte de taxe sur les besoins de main-d'œuvre ; quelques exemples empruntés à l'industrie.

Les conséquences pour l'agriculture française : la question du prix de revient des denrées agricoles ; le rôle du travail salarié dans les exploitations agricoles françaises ; la plupart seront soustraites aux charges de l'assurance ; la question du commerce international : nos barrières douanières ; la généralisation des assurances sociales et l'initiative de la troisième Conférence internationale du Travail.

CONCLUSION.

Nous avons terminé l'étude du problème des assurances sociales en agriculture. En suivant pas à pas les transformations successives du texte, qui est actuellement sur le chan-

tier législatif, nous avons pu nous convaincre du très grand intérêt qu'il présente pour les populations rurales. Mais ce travail nous a permis également de montrer les difficultés d'exécution, et de mettre en évidence l'absolue nécessité de donner aux professions agricoles un statut d'une nature toute particulière.

Si l'on y met de la prudence et surtout si le Parlement sait s'inspirer des enseignements de la pratique sociale, il lui sera possible — mais à cette condition seulement — d'effectuer une œuvre bienfaisante et féconde. Qu'il se méfie, en tous cas, du danger des improvisations et qu'il se souvienne de ce principe de Montesquieu, que le législateur devrait toujours méditer avant de se lancer dans la moindre entreprise : « Le commencement de la sagesse pour un peuple libre est de ne toucher à la machine des lois que d'une main tremblante ».

Les assurances sociales fonctionnent, d'ailleurs, à l'étranger pour le plus grand profit des nations qui en sont dotées, et nous avons eu l'occasion de mesurer tous les avantages qu'en retirent les ouvriers agricoles d'Alsace et de Lorraine. Cette œuvre est donc parfaitement réalisable, et il est à souhaiter que le Parlement français s'avance à son tour, au moment opportun, dans cette voie du progrès social.

En ce qui concerne les campagnes, ce gigantesque réseau d'institutions de prévoyance, où tous les travailleurs trouveront un abri contre l'insécurité économique et une sauvegarde contre les infortunes de l'existence, sera d'une utilité certaine. Si les assurances sociales sont rationnellement organisées et adaptées en tous points aux besoins de la France paysanne, il en résultera une amélioration décisive du sort des travailleurs de la terre. L'assurance maladie leur fournira les moyens de se soigner, de se guérir, et par là de garantir leur santé et leurs forces qui constituent, à coup sûr, le plus productif des capitaux du pays. Le régime des retraites agricoles permettra de pourvoir à la sécurité de leurs vieux jours et, peut-être même, de les affranchir du

salariat ; nous avons vu, en effet, que l'assurance vieillesse devra favoriser l'accession du travailleur à l'exploitation, à la propriété et par là à l'indépendance économique et sociale. L'assurance familiale, enfin, pourra apporter sa pierre à l'œuvre de consolidation du foyer rural, qui, à l'heure actuelle, s'impose plus que jamais. Si cet immense programme de prévoyance se réalisait pleinement et atteignait parfaitement son but, nos populations agricoles pourraient, de la sorte, retrouver leur équilibre, et le fléau de la désertion des campagnes cesserait de faire ses ravages.

Mais n'est-ce pas une dangereuse illusion de se laisser hypnotiser, de la sorte, par les bienfaits d'une entreprise qui, il faut le dire, ne laissera pas d'être coûteuse. Son efficacité est à ce prix. On ne fait rien sans argent. Or, étant donnée la grandeur des résultats que l'on attend de l'assurance sociale, tout porte à croire que son fonctionnement exigera un nombre respectable de milliards. Rappelons-nous les chiffres énoncés par le rapport Grinda ; pour l'assurance obligatoire seule, on prévoit des cotisations patronales et ouvrières qui, chaque année, devront s'élever à 2 milliards 745 millions (1). Sans doute, ces sommes seront affectées à des emplois utiles, s'il en fut, mais il s'agit de savoir si le mouvement de capitaux aussi important n'entraînera pas dans notre économie nationale un malaise singulièrement fâcheux. Essayons d'étudier cette matière en nous plaçant spécialement au point de vue de l'agriculture.

Dans ce domaine, comme dans le domaine fiscal, il est deux questions à résoudre, de très inégale importance du reste. On peut les formuler en ces termes : Pour alimenter l'assurance, il y aura des primes fort élevées à verser aux caisses. Qui acquittera le montant de ces cotisations ? mais surtout, qui en supportera définitivement la charge ? en d'autres

(1) Très probablement même, elles dépasseront ce total, car les prévisions actuelles sont établies sur les salaires de 1913 majorés seulement de 150 % (voir rapport GRINDA, p. 191). — Or le pourcentage d'augmentation, nous l'avons vu en particulier pour les salaires agricoles, est de beaucoup supérieur à ce chiffre.

termes, quelle est l'incidence légale des cotisations ? quelle sera leur incidence économique ?

Sur le premier point, nous sommes déjà renseignés et, d'ailleurs, la matière ne fait pas question. Les cotisations, nous le savons, s'élèvent à 10 % des salaires. Leur montant se répartira également entre l'ouvrier et le patron, qui en versera l'intégralité aux organes chargés de la perception, sauf pour lui à recouvrer la cotisation ouvrière, au moment de la paie. Mais on ferait preuve d'un simplisme excessif, si l'on s'imaginait qu'à la suite de ces prélèvements, il ne se produira aucun phénomène de translation, que les redevables désignés par le législateur conserveront pour eux seuls, à supposer qu'ils le puissent, toute la charge des cotisations qu'ils auront acquittées. Très certainement, l'assurance obligatoire, de même que les impositions publiques entraînera toute une série de répercussions économiques dont il serait intéressant de prévoir l'enchaînement (1).

Dans ce raisonnement on est, il est vrai, arrêté dès le début par une théorie assez spécieuse, quoique très séduisante, que M. Grinda a lui-même formulée. Dans une très large mesure, dit-il, les cotisations ne seront que de simples dépenses de remplacement, que le patron et l'ouvrier supportent déjà, et auxquels l'assurance, par le jeu du groupement des risques et de la loi des grands nombres, donnera seulement le maximum d'efficacité possible. Pourquoi parler de charges nouvelles ? On veut, grâce à une institution de prévoyance judicieusement aménagée, couvrir de la façon la plus complète les cinq risques de maladie, de vieillesse, d'invalidité, de charges de famille et de décès. Or, actuellement, ces risques ne sont pas laissés sans sauvegarde. La collectivité, d'abord, en fait les frais jusqu'à concurrence des budgets d'assistance qui, pour l'Etat, les départements et les communes, dépassent 500 millions. Les patrons, d'autre part, ne restent pas indifférents aux souffrances des classes laborieuses ; beaucoup ont

(1) Sur cette question, voir TRUCHY, *Op. cit.*, t. II, p. 339 et suiv.

adopté pour devise le mot de Jean Dollfus : « Le patron doit à l'ouvrier plus que son salaire ». Ils l'ont érigé en programme d'action sociale et ils ont multiplié les œuvres de prévoyance ouvrière. Les salariés, enfin, supportent parfois dans leur intégralité les dépenses de maladie, par exemple, que l'assurance sera chargée dorénavant de couvrir. Bref, le capital humain que les classes laborieuses constituent, en somme, au regard de l'industrie moderne est amorti, mais il l'est mal. En coordonnant dans l'assurance toutes les ressources consacrées à cette lutte contre l'insécurité économique, il sera possible de leur donner le maximum d'effets sociaux utiles, sans toutefois les augmenter d'une façon très sensible. Ainsi de toutes ces entreprises, les assurances sociales ne seraient, « en « définitive, qu'un succédané ; dans une très large part elles « se substitueront à ces institutions, et par leur organisation méthodique et l'efficacité de leur contrôle, elles remédieront au gaspillage d'activités morcelées, mal coordonnées, et trop souvent inefficaces » (1).

Si les choses devaient se présenter de la sorte, le problème de l'incidence économique de l'assurance ne se poserait même pas, puisqu'elle ne constituerait pas, en « réalité, une charge nouvelle ».

Malgré ces apparences de parfaite logique, ne nous laissons pas abuser, outre mesure, par cette argumentation. Nous abandonnons à d'autres plus qualifiés que nous le soin d'y répondre d'une façon générale (2). Restons-en à l'agriculture.

A ce point de vue, la réponse peut être donnée sans la moindre hésitation. A bien des égards, les dépenses d'assurances seront, quoiqu'en pense M. Grinda, des « charges » entièrement « nouvelles » pour les patrons et les ouvriers agricoles, et cette circonstance, d'ailleurs, prouve plus aisément que toute autre, l'utilité extrême des institutions de

(1) Rapport GRINDA, p. 114.

(2) GARCIN. *Op. cit.*, *Correspondant* du 10 juin 1923. — R. HUBERT. « Les assurances sociales et les finances de la France : II le rapport GRINDA », *Rev. politique et parlementaire* du 10 avril 1923.

prévoyance rurale. Dans les campagnes, en effet, il est difficile de parler d'œuvres de patronage. Nous ne voulons pas, sans doute, méconnaître les louables efforts de quelques gros propriétaires, qui se sont faits les bienfaiteurs de leurs salariés. Mais, dans l'ensemble, les employeurs agricoles sont de très petits exploitants, dont les ressources sont trop modiques pour leur permettre de prendre une large part des dépenses que requiert la sécurité économique et sociale de leurs ouvriers. La cotisation patronale sera en général une charge sans précédent.

Quant à leurs salariés, est-ce que pour eux la cotisation ouvrière ne sera qu'une simple « dépense de remplacement » ? Il est permis également d'en douter. Souvenons-nous de l'étude que nous avons faite de la situation sanitaire des campagnes. Le plus souvent le paysan se soigne peu, ou même ne se soigne pas, et pour les habitants de bien des hameaux éloignés de tout centre urbain, les frais médicaux et pharmaceutiques n'ont pas la moindre place dans le budget familial.

Ainsi, dans les campagnes, les principaux éléments, pour ne pas dire la totalité des dépenses d'assurance, seront absolument nouveaux. Nous pouvons donc revenir à la question que nous posions tout à l'heure : ces dépenses, qui les supportera ? le patron et l'ouvrier agricoles garderont-ils la charge de leur quote-part respective ?

Gardons-nous dans ce domaine de commettre l'erreur que d'autres ont commises pour les retraites agricoles (1), et d'envisager des éventualités par trop hypothétiques, auxquelles la réalité donnerait un démenti formel. Pourtant dans les campagnes, il est un fait qui s'impose à l'esprit le moins clair-

(1) Certains sont allés jusqu'à soutenir, en passant d'une déduction à l'autre, que les retraites paysannes accentueraient la dépopulation des campagnes, car les charges qu'elles entraîneraient pour la production agricole mettraient un obstacle infranchissable à toute culture intensive à base de travail, qu'elles détermineraient, avec une baisse des fermages, une diminution de la valeur en capital de la propriété foncière, etc... (JAMET et PECQUET, *Op. cit.*, *passim*).

Ces prédictions font sourire, lorsqu'on songe aux très faibles cotisations que, d'après la loi fort inoffensive du 5 avril 1910, les assujettis sont forcés aujourd'hui d'acquitter.

voyant : la crise de la main-d'œuvre agricole. La guerre, l'exode rural et l'attirance des villes ont vidé les campagnes de leurs meilleurs éléments. Aussi, pour les ouvriers agricoles devenus rares, c'est un jeu que d'obtenir une augmentation de salaire. La loi de l'offre et de la demande penche en leur faveur et ils en profitent. D'un bout à l'autre de la France les gages des travailleurs de la terre augmentent sans cesse et rejoindront bientôt, sans doute, les salaires des ouvriers de l'industrie, ce qui sera, d'ailleurs, le meilleur remède à la désertion des campagnes. S'il en est ainsi, un fait est bien certain. Le jour où, avec l'assurance obligatoire, des prélèvements devront être effectués sur les salaires, la première impression qu'éprouveront les ouvriers agricoles sera probablement un sentiment de stupeur. Peu familiarisés avec les nouveautés sociales auxquels ils sont, du reste, instinctivement hostiles, ils ne comprendront pas l'utilité des cotisations qu'on exigera d'eux. Mais ils se ressaisiront vite, d'autant plus que le collecteur choisi par la loi sera précisément leur patron. Ils lui réclameront ce qu'ils considèrent comme leur dû, c'est-à-dire l'intégralité de leur salaire. La cotisation tout entière passera alors sur les épaules du patron.

Il est d'autant plus opportun de considérer cette éventualité qu'en Alsace-Lorraine elle s'est précisément réalisée pour les ouvriers de la terre. S'il faut en croire les déclarations de M. Urban, président des comices de Strasbourg-Campagne, au congrès de Nancy, quelle que soit la branche d'assurance dont il s'agisse, presque jamais en Alsace la cotisation de l'ouvrier ne vient en déduction de son salaire. « Dans l'agriculture, c'est l'employeur qui paie généralement le tout, car le personnel domestique agricole a pris l'habitude, depuis quelques années, de ne se laisser engager qu'à la condition formelle que le patron aura à payer intégralement toutes les cotisations d'assurances sociales » ; et il ajoute plus loin, « je crains que les domestiques agricoles de l'intérieur ne suivent bientôt l'exemple des nôtres, qui se font payer leur quote-part par la bourse du patron » (1).

(1) URBAN, *Loc. cit.*, p. 114 et suiv.

Les faits sont donc patents et l'expérience d'Alsace-Lorraine est là pour nous apprendre qu'une première translation des dépenses d'assurance s'effectuera de l'ouvrier à l'employeur agricole, pour décharger entièrement celui-là de toute cotisation. Faudra-t-il le déplorer ? non, si l'on admet, comme le font beaucoup d'économistes, que le salaire de l'ouvrier est en fait absorbé par ses dépenses quotidiennes, que ses besoins sont incompressibles, et que par suite ses ressources actuelles ne lui donnent pas la possibilité d'ouvrir dans son budget un nouveau chapitre, où les charges de l'assurance puissent trouver leur place. Son salaire normal, et surtout son imprévoyance habituelle, ne lui permettent pas d'acquitter spontanément les dépenses d'assurance. Il serait donc opportun que des « réserves de salaires spécialisées » payées par l'employeur viennent compléter la rémunération du travailleur pour le garantir contre les divers risques que l'avenir lui réserve. S'il en est ainsi, le patron supportera toute la charge de l'assurance et le contrat de travail deviendra pour l'ouvrier une véritable convention de sécurité. En sus du salaire de chaque jour, le patron versera à son profit une prime d'assurance, d'où résultera la suppression de tous les risques que peut entraîner l'incapacité involontaire de travail et, par conséquent, l'impossibilité de vivre pour le travailleur prolétaire (1). La cotisation ouvrière serait donc destinée à être payée par le patron. Son but véritable serait en répartissant, en apparence tout au moins, le coût de l'assurance entre l'employeur et l'ouvrier de faciliter la mise en marche du mécanisme et d'atténuer l'ébranlement économique qui se produirait peut-être si le patron était immédiatement désigné par la loi comme l'unique débiteur de la cotisation globale (2). L'obligation généralisée se charge, en tous cas, de faire disparaître cette dualité, car par le simple jeu de la loi de l'offre et de la demande, elle détermine forcément une hausse de toutes

(1) BOISSARD, *Contrat de travail et salariat*, chap. I, II, et IV, § 5.

(2) M. ANTONELLI à son cours.

les rémunérations : la prime d'assurance tout entière est alors incorporée au salaire.

Comme nous l'avons vu pour l'Alsace-Lorraine, cette observation est en complet accord avec la réalité économique et, très probablement, en France, la double cotisation sera acquittée par l'employeur. Ce fait enlèvera, d'ailleurs, à l'assurance — on est forcé de le reconnaître — une grande part, sinon de son utilité, du moins de la valeur morale et éducative que les rédacteurs du projet se sont plu à lui attribuer. « Il y aura, d'une part, modification dans la répartition, et « d'un autre côté les assurances sociales ne seront plus une « œuvre de prévoyance et d'éducation sociales. Elles entreront dans le domaine de l'Assistance » (1).

Il faut aller plus loin. Dans l'immense majorité des cas, les employeurs se borneront à faire l'avance des sommes qu'ils déboursent en leur nom ou au nom de leurs ouvriers.

Pour l'entrepreneur agricole, en effet, le profit, c'est-à-dire la rémunération qu'il tire de son exploitation indépendamment de l'intérêt de ses capitaux et du salaire implicite qui lui est dévolu en raison de son travail, est le plus souvent assez modique. Il lui sera difficile de conserver sur ses épaules tout le fardeau des assurances sociales. Que fera-t-il pour s'en débarrasser ? Une chose bien simple, et qui est d'une parfaite logique. Il considérera les cotisations comme une majoration des salaires et partant comme une augmentation de ses frais d'exploitation. De la sorte, l'assurance sociale provoquera un relèvement du prix de revient, dans la mesure où il est représenté par les salaires. En l'espèce il entraînera dans le coût de fabrication de tous les produits une augmentation de 10 % du prix de la main-d'œuvre. Naturellement il en résultera une hausse correspondante du prix de vente et, en définitive, ce sera le consommateur qui paiera la note. Envisagées sous cet angle, les assurances sociales apparaissent comme une vaste taxe sur les besoins de main-d'œuvre.

(1) GARCIN, *Loc. cit.*

dont l'importance et le mode de prélèvement seraient analogues à la taxe sur le chiffre d'affaires. Les patrons en seraient les collecteurs. La collectivité en serait la débitrice, mais elle se trouverait soulagée, il est vrai, d'un autre côté d'une partie des frais d'assistance qu'elle est forcée de supporter en l'absence d'un régime de prévoyance vraiment cohérent. Les ouvriers, enfin, en seraient les bénéficiaires, mais en leur qualité de membre de la collectivité ils subiraient le contre-coup de cette hausse du prix de la vie, qui diminuerait certainement leur salaire réel.

Bref les répercussions économiques de l'assurance engendreront une sorte d'impôt de consommation très vaste, et c'est la conclusion à laquelle aboutissent ses détracteurs (1), comme d'ailleurs, ses plus zélés partisans. « En fait et très certainement, déclare M. Boissard, les 10 % supplémentaires que la main-d'œuvre coûtera au patron à partir de la mise en application de la loi seront inscrits par eux parmi les éléments de leur coût de production et récupérés, par majoration des prix de vente, sur la clientèle (2) ».

On a tenté pour l'industrie de chiffrer l'importance de ces répercussions et de montrer par des exemples judicieusement choisis la hausse qui, pour certains produits fabriqués, résulterait de cette nouvelle charge imposée à la production. L'application du projet de loi sur les assurances sociales entraînerait, a-t-on dit, une augmentation du prix de revient de :

- 3 % pour les aciers marchands ;
- 4,5 % pour les appareils électriques ;
- 6 % pour les locomotives ;
- 7,5 % pour les produits mécaniques (3).

(1) ACHARD, Le projet de loi sur les assurances sociales (*Rev. polit. et parlem.*, 10 mai 1922).

(2) BOISSARD, Le projet du gouvernement sur l'assurance sociale obligatoire (*France et Monde*, 20 oct. 1921).

(3) Déposition de l'Union des Industries métallurgiques et minières (voir MONTCHRESTIEN, *Op. cit.*, p. 210). La hausse déterminée par l'application des assu

Pour l'agriculture les calculs ne permettent pas d'aboutir à des résultats aussi positifs. Sauf, lorsqu'il s'agit de très grandes entreprises il est assez malaisé, en effet, de dresser des bilans vraiment sérieux. D'une façon générale, d'ailleurs, il est difficile de déterminer d'une façon précise le prix de revient des denrées agricoles. On ne peut énoncer séparément ce que coûte à l'agriculteur par exemple, le beurre et le lait, le blé, le fourrage ou les produits de la cour. Il existe entre la production de toutes ces denrées une sorte de solidarité et des liens d'interdépendance qui s'opposent à ce que l'on considère leur prix de revient d'une façon isolée. S'il en est ainsi, on ne peut envisager les dépenses imputables à chaque culture séparée. Il est seulement possible de considérer l'ensemble des dépenses et de les mettre en regard de la totalité des bénéfices (1). Or les chiffres obtenus de la sorte sont infiniment variables.

Dans ce domaine il est donc inutile de rechercher les relations précises, qui s'établiront entre le prix courant de tel produit agricole et les charges de l'assurance. Ce serait une tâche vouée d'avance à l'insuccès. On est forcé de s'en tenir à des approximations. Comme les charges économiques, qu'entraînera l'assurance, seront en fonction de la place occupée par les salaires dans le coût de production des marchandises, le plus simple est d'envisager le rôle joué en agriculture par le travail salarié.

S'agira-t-il des grandes exploitations ? Les conséquences du projet de loi seront pour elles sensiblement les mêmes que pour l'industrie urbaine. Ici, l'entrepreneur se borne à fournir un travail de direction. Tout le travail d'exécution est confié à des ouvriers salariés. En ce cas, le poids de la cotisation se fera lourdement sentir, car l'agriculture est encore faible-

rances sociales serait, d'ailleurs, assez minime à côté des fluctuations de prix qui, pour tous les produits métallurgiques, se produisent sans cesse. Au 1^{er} janvier 1923 l'acier marchand valait 60 fr. environ les 100 kilos ; le 15 mars il dépassait le cours de 96 fr. et le 25 mai 1923 il était revenu à 82 fr.

(1) JOUZIER, *Traité d'Economie rurale*, 1920, p. 535 et suiv.

ment industrialisée et l'importance de la main-d'œuvre est toujours considérable par rapport au capital qu'exige le fonctionnement de ces entreprises. Les régions, où les grandes exploitations dominent, seraient donc les plus atteintes.

C'est, peut-être, cette circonstance qui détermine les gros agriculteurs lorrains, à l'inverse de leurs collègues d'Alsace (1), à considérer les assurances sociales avec une très grande hostilité. A leurs yeux, les lois sociales d'Alsace-Lorraine seraient « actuellement un fardeau écrasant pour les chefs d'entreprises » et grèveraient « les frais généraux d'une manière considérable ». « Nous ne pouvons, disait M. Haushalter, au Congrès de Metz en juillet 1921, rester sous le régime actuel. Il écrase les chefs d'exploitation qui, la plupart du temps, devant les exigences de la main-d'œuvre paient entièrement toutes les parts de cotisation... (2) ». S'il faut en croire les évaluations fournies à cet égard par M. Pierson, président honoraire des Comices agricoles de la Moselle, le coût des assurances sociales en Lorraine ferait supporter aux agriculteurs une dépense supplémentaire de 20 à 30 francs par hectare (3). Or, ne l'oublions pas, en Alsace-Lorraine le montant total des cotisations n'atteint que 8 à 9 % des salaires, et encore il embrasse toutes les charges patronales qui résultent de l'assurance contre les accidents du travail (4).

Toutefois, gardons-nous de nous laisser impressionner d'une façon excessive par ces témoignages qui dénotent simplement l'état d'esprit de quelques employeurs, particulièrement défavorisés sans doute. Il est impossible de les généraliser et, en tous cas, de les appliquer à l'ensemble de l'économie française.

Que nous révèlent, en effet, les statistiques ? Nous savons déjà que la plupart des agriculteurs de notre pays sont de

(1) Voir chap. IV, section I, *in fine*.

(2) *Op. cit.* (*Le bon Cultivateur de l'Est*, 16 août 1921).

(3) Congrès de Nancy, compte rendu, p. 130.

(4) MONTCHRESTIEN, *Op. cit.*, p. 82.

très petits exploitants, qui travaillent de leurs mains à côté de leurs ouvriers. Notre étude du milieu social agricole nous a permis de constater que, pour une population active de 8.517.000 individus, l'agriculture compte 5.219.534 patrons et seulement 3.297.766 salariés.

Ces chiffres sont confirmés par des données plus précises. Près de la moitié des exploitations agricoles françaises (48 %) n'emploient aucun salarié, alors qu'au contraire dans les autres professions, il existe beaucoup moins d'établissements (1) fonctionnant sans faire appel à une main-d'œuvre étrangère (commerce : 26 % ; industrie : 10 %). Bien plus, pour les établissements agricoles occupant des ouvriers, le personnel moyen est extrêmement faible : 2 personnes contre 3 pour le commerce et 6 pour l'industrie.

On peut donc soutenir, du moment que les salaires, ou pour mieux dire le coût du travail salarié, ne constituent pas l'élément déterminant du prix de revient des denrées agricoles, que le contre-coup des assurances sociales en agriculture sera infiniment moindre que dans le commerce ou l'industrie. Nous venons de le voir, en effet, un très grand nombre d'exploitants sont, en ce qui concerne la main-d'œuvre, absolument autonomes. Grâce à leurs enfants qui, le plus souvent jusqu'à leur majorité, leur fournissent un travail absolument gratuit, beaucoup de cultivateurs parviennent à se suffire à eux-mêmes. Quant aux autres, qui emploient des salariés, la plupart du temps ils ne se contentent pas de fournir un travail de direction : ils collaborent à la tâche quotidienne de leurs ouvriers. Tous ceux-là échapperont aux charges de l'assurance ou tout au moins au malaise économique que sa généralisation entraînera, peut-être, dans l'industrie.

Seules les grandes exploitations agricoles connaîtront

(1) Statistiques de 1906 citées par TRUCHY, *Op. cit.*, t. I, p. 180 et suiv. — A cet égard « la statistique française a pour base l'établissement, défini comme étant la réunion de deux ou plusieurs personnes travaillant ensemble, d'une manière habituelle sous la direction d'un ou plusieurs représentants d'une même raison sociale ».

cette période d'incertitude assez fâcheuse qui coïncidera avec la première application de la loi d'assurance, et pendant laquelle les charges chercheront leur incidence, et rendront plus difficiles l'établissement des prix de revient et l'écoulement des produits. Or, dans l'ensemble de l'agriculture française, elles occupent une place de second plan (1). Si donc les assurances sociales devaient placer en fâcheuse posture nos entreprises agricoles — ce qui n'est nullement prouvé, — il n'y aurait qu'une faible minorité qui se trouverait sérieusement atteinte.

Néanmoins, il y a lieu, comme conséquence de la réforme, de prévoir une hausse du prix des produits de la terre. Dans des conditions normales sur un marché régulièrement approvisionné, le prix courant tend, en effet, à coïncider avec le coût de production maximum qui en est, d'ordinaire, le régulateur. Les charges d'assurances sociales en augmentant les frais de main-d'œuvre des grandes exploitations entraîneraient donc une certaine majoration du prix de marché des diverses denrées agricoles.

Cette perspective est-elle pour nous effrayer ? A coup sûr, toute hausse des produits alimentaires, si minime soit-elle, est fâcheuse. Mais celle dont il s'agit ici n'aura rien d'excessif et dans la période très instable où nous sommes, les prix évoluent constamment, sans qu'il en résulte des conséquences vraiment sérieuses pour l'écoulement des produits de la terre.

En agriculture l'unique résultat d'une hausse durable et

(1) D'après les statistiques agricoles, par grandes exploitations il faut entendre celles dont la superficie dépasse 40 hectares. C'est un chiffre beaucoup trop faible, car, dans bien des régions, les grandes exploitations ne commencent guère qu'à 100 hectares. En 1892 le nombre de ces exploitations atteint sur un total de 5.702.752 le chiffre de 138.671, soit 2 % seulement de l'ensemble. Il est vrai qu'elles détiennent 22.493.400 hectares sur 49.378.000 hectares, soit 45 % de la superficie totale. Mais près de la moitié des terres qui en dépendent sont médiocres ou sans valeur, alors que la petite et la moyenne exploitation comprennent, au contraire, 82 % de bonne terre. La petite culture est donc bien en réalité, comme nous l'avons dit, le centre de gravité de l'économie agricole française (CAZOT, *Op. cit.*, 1919, p. 39 et suiv. ; BORET, *Op. cit.*, 1921, p. 115 et suiv.).

très accentuée — et il n'y a guère lieu de la prévoir — serait d'offrir une nouvelle prime à la prospérité et à l'extension des petites exploitations rurales. Elles bénéficieraient de l'élévation des cours sans supporter en aucune manière les charges de l'assurance. A cet égard, l'exécution de la réforme contribuerait, peut-être, à faciliter la réalisation de la politique agraire qui s'impose à notre pays et qui aura pour terme la généralisation de la propriété paysanne.

Les inconvénients de l'assurance obligatoire seraient donc réduits au minimum pour l'économie agricole française. Toutefois, si l'on considère non plus notre marché intérieur, mais le commerce international, doit-on formuler des conclusions aussi rassurantes ?

Sur ce terrain il est permis d'être moins optimiste. C'est, avons-nous dit, le coût de production maximum qui fixe le niveau du prix courant et nous avons prévu, comme conséquence des assurances sociales, un certain relèvement des cours pour les denrées agricoles. Encore faudra-t-il que les importations étrangères ne viennent pas empêcher cette adaptation du prix de marché au prix de revient. A l'heure présente, il est vrai, l'agriculteur français bénéficie d'une protection douanière qui lui permet de défier sans grand risque la concurrence de ses rivaux (1). Cependant la valeur marchande de certains produits (blé et céréales, viande frigo-

(1) Actuellement, les tarifs de bases sont toujours déterminés par la loi du 29 mars 1910. En vertu de la loi du 6 mai 1916 dont l'application a pris fin le 31 décembre 1922, le gouvernement les a majorés par toute une série de décrets. Les droits de douane sur les céréales ont été doublés (14 fr.), ils ont été multipliés par le coefficient 2,05 pour les vins, 2,5 pour le sucre et le beurre, par 3 pour les huiles, par 3 et 3,5 pour les fromages. Ces majorations sont parfaitement normales. N'oublions pas, en effet, que notre système douanier comporte des droits spécifiques « fixés en chiffres absolus applicables à une unité définie du produit ». Avec la hausse des produits alimentaires et surtout avec la dépréciation de notre monnaie une réadaptation complète était de la plus élémentaire justice (TRUCHY, *Op. cit.*, II, p. 51 ; AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, 1923, p. 166 et suivantes ; même auteur : La production agricole en 1922, *Revue d'Economie politique*, mars-avril 1923. M. Augé-Laribé serait, d'ailleurs, partisan d'une suppression complète de ces barrières douanières).

rifiée) obéit quand même, aux fluctuations des prix mondiaux. On l'a bien vu en février 1922 : à cette date le cours du blé descendit à 68 francs, bien que les droits sur les céréales aient été doublés l'année précédente. Si donc la réforme devait augmenter sensiblement le prix de revient de ces denrées agricoles, tous ceux, qui, dans leur production, ne perçoivent qu'un « profit marginal » à peine supérieur aux frais d'exploitation, s'arrêteraient de cultiver. Dès lors, il en résulterait un plus fort déficit dans la production agricole française, et la prospérité de notre agriculture ne pourrait être maintenue qu'au prix d'un nouveau relèvement des droits protecteurs.

Mais, en réalité, la perspective d'une concurrence étrangère intense, dans laquelle la France serait défavorisée par rapport aux nations qui se sont montrées moins libérales pour les travailleurs de la terre, n'est guère à envisager. Sans doute, dans les pays qui ont une législation de prévoyance sociale, les ouvriers agricoles ont été, au début, fréquemment exclus de son application. Ils ne sont admis que très lentement et petit à petit à bénéficier de ses faveurs. Cependant, il est permis d'espérer que, dans un délai rapproché, l'assimilation sera complète entre les salariés de la campagne et ceux des villes.

L'ordre du jour de la troisième Conférence internationale du Travail (1) et les travaux auxquels elle a donné lieu révèlent de la façon la plus nette l'évolution qui est en train de se poursuivre. Parmi les divers sujets dont elle eut à s'occuper, la question de la protection des ouvriers agricoles contre les accidents, la maladie, l'invalidité et la vieillesse occupa une place de premier rang. Malgré l'opposition des délégués gouvernementaux et patronaux français qui contestaient, d'ailleurs, d'une façon générale la compétence de l'Organisation Internationale du Travail en matière agri-

(1) Conférence de Genève, 25 oct. - 18 nov. 1921 ; voir sur cette matière la *Revue internationale du Travail* de février 1922 et d'avril 1923.

cole (1), la Conférence adopta à une majorité de 84 voix contre 2 une recommandation concernant les assurances sociales en agriculture (2). C'est là un indice certain, que l'opinion publique de tous les pays réclame, avec une grande insistance, l'extension de la législation de prévoyance aux salariés ruraux qui, au moment présent, constituent au moins la moitié de la population laborieuse du monde entier.

Ainsi dans la plupart des nations civilisées les assurances sociales garantiront bientôt la sécurité de tous les travailleurs et — il faut l'espérer — les ouvriers de l'industrie n'en seront plus les uniques bénéficiaires. Les travailleurs de la terre, comme leurs camarades de l'usine, y trouveront un abri très largement ouvert contre les risques qui peuvent les assaillir dans leur rude existence de labeur. Telle est la conception qui est à la base des textes dont nous avons eu à faire le commentaire. Tel est également le point de vue des représentants les plus qualifiés de l'agriculture française.

Le mot de Michelet doit rester notre règle : « La France est une en deux personnes, le paysan et l'ouvrier » (3), deux personnes courageusement unies dans le même effort pour produire, et que le législateur devra associer l'une à l'autre dans le vaste réseau d'assurances dont il va doter notre pays. Evitons surtout de créer le moindre privilège au profit de l'industrie urbaine. Efforçons-nous, au contraire, dans le

(1) La Cour permanente internationale de justice a statué sur le différend par une décision du 12 août 1922 et a reconnu la compétence de l'organisation internationale du Travail en ce qui concerne « les conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture ». (Voir sur cette matière P. PIC, *Rev. de Droit international public*, mai 1922 ; DE MADAY, *Questions pratiques*, 1922 ; AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, p. 219 et suiv. ; ANITCH, *La réglementation internationale du travail en agriculture*, Thèse 1923 ; voir également la collection de la *Main-d'Œuvre agricole*, 1921-1922).

(2) En voici le texte : « La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail recommande :

« Que chaque membre de l'Organisation internationale du Travail étende aux salariés de l'agriculture le bénéfice de ses lois et règlements instituant des systèmes d'assurance contre la maladie, l'invalidité, la vieillesse et autres risques sociaux analogues, dans des conditions équivalentes à celles qui sont faites aux travailleurs de l'industrie et du commerce ».

(3) Cité par AUGÉ-LARIBÉ, *Op. cit.*, p. 243.

domaine de la prévoyance sociale de maintenir entre les villes et les campagnes cette égalité que la guerre a scellée en imposant aux unes et aux autres les mêmes sacrifices. La lutte contre l'exode rural, et l'intérêt supérieur de la France l'exigent.

Vu :

Lyon, le 20 juin 1923.

LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,

ETIENNE ANTONELLI.

Vu :

Le 20 juin 1923.

LE DOYEN,

L. JOSSERAND.

Permis d'imprimer :

Lyon, le 20 juin 1923.

Pour le Recteur et par délégation :

LE VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ,

E. DEPÉRET

ANNEXE I

Le projet de loi sur les Assurances sociales

(Texte de la Commission)

TITRE IV

Dispositions spéciales aux professions agricoles

ART. 150. — Sont compris parmi les assurés obligatoires, visés à l'article 2 de la présente loi, les ouvriers, les employés et les domestiques attachés ou non à la personne, occupés dans les exploitations agricoles de quelque nature qu'elles soient, ainsi que dans les exploitations d'élevage, de dressage, d'entraînement, les haras, les entreprises de toute nature, les dépôts ou magasins de vente se rattachant à des syndicats ou exploitations agricoles, lorsque l'exploitation agricole constitue le principal établissement. Sont assimilés aux ouvriers agricoles ceux qui, n'étant pas petits patrons, sont occupés par des entrepreneurs ou par des particuliers à l'entretien et à la mise en état des jardins, ainsi que les exploitants qui louent d'une manière intermittente leurs services au temps ou à la tâche.

ART. 151. — Les assurés obligatoires visés à l'article précédent et leurs employeurs sont assujettis aux dispositions générales de la présente loi, tant au point de vue des obligations que des avantages et des sanctions, sous réserve des dispositions spéciales ci-après.

ART. 152. — I. Les salaires agricoles sont évalués forfaitairement. Le taux moyen en est déterminé chaque année par nature d'emploi et par localité, département ou région. Ce taux forfaitaire est arrêté par les caisses locales visées aux articles 86 et 90 du titre III ; il ne devient définitif qu'après approbation de la Fédération régionale agricole des caisses.

2. L'évaluation de la quotité à attribuer aux avantages en nature est faite dans les mêmes conditions.

ART. 153. — Le salarié doit demander à l'office d'assurance, dont il relève, un livret d'assurance, qu'il présente à l'employeur lors de chaque paye. Ce livret porte mention des prélèvements opérés sur son salaire et des versements effectués par l'employeur. Il constitue titre pour l'intéressé à l'égard de la caisse d'assurance à laquelle il est affilié.

ART. 154. — 1. L'employeur agricole opère directement le versement de ses cotisations, soit à la Fédération régionale agricole des caisses ou à son représentant local, soit à l'institution chargée par elle du recouvrement, tous les trois mois.

2. A défaut, le recouvrement en est opéré contre quittance à ses frais. Il en est de même pour l'assuré facultatif exerçant une profession agricole.

ART. 155. — Un décret spécial fixe, dans les conditions prévues à l'article 15, la ventilation des cotisations afférentes aux assurés des professions agricoles ou assimilées.

ART. 156. — 1. Les sociétés de secours mutuels, les sociétés d'assurance et de réassurance mutuelles agricoles créées dans les conditions de la loi du 4 juillet 1900, les coopératives, les syndicats agricoles et leurs caisses, régulièrement constitués conformément aux lois du 21 mars 1884 et du 12 mars 1920, peuvent, sous réserve d'une déclaration préalable, faite à l'office d'assurance dans les conditions prévues à l'article 88, être admis par la Fédération régionale agricole des caisses, à se charger du recouvrement des cotisations. Ces institutions peuvent, dans les mêmes conditions, se charger du service local des prestations.

2. Lorsqu'elles se bornent à faire le recouvrement, elles sont tenues de contrôler l'exactitude et la régularité des versements opérés par l'employeur. Elles sont responsables vis-à-vis de la Fédération régionale agricole des caisses à qui elles doivent remettre immédiatement le montant des cotisations.

3. Lorsqu'elles font le service des prestations, elles peuvent, sous leur responsabilité, si elles remplissent les conditions prévues aux articles 88 et 94, conserver et gérer, soit directement, soit par l'intermédiaire des caisses de réassurance, la fraction de cotisation correspondant aux services qu'elles assurent, sauf par elles à en informer sans délai la Fédération régionale agricole des caisses et à lui fournir toutes justifications utiles.

4. Les employeurs agricoles affiliés aux institutions ci-dessus

prévues sont dispensés de l'établissement des bordereaux prévus à l'article 11.

ART. 157. — Les institutions visées à l'article 156, ainsi que les caisses auxquelles sont exclusivement affiliés des assurés agricoles, forment une Fédération régionale agricole des caisses, chargée du recouvrement et de la répartition des cotisations de leurs membres.

ART. 158. — Lorsque l'assuré agricole est logé et nourri par l'employeur et que ce dernier prend l'engagement, d'accord avec l'assuré, de le conserver auprès de lui en cas de maladie, d'accident ou d'infirmité, la caisse d'assurance n'est tenue que des prestations en nature, et la cotisation due par l'employeur comme par le salarié est réduite de la fraction correspondant aux prestations en argent.

ART. 159. — Un règlement d'administration publique déterminera toutes les mesures destinées à assurer l'exécution des règles spéciales aux assurés agricoles.

ANNEXE II

Vœu relatif aux Assurances sociales

Adopté par le V^e Congrès de l'Agriculture française (Paris, 18-19 mai 1923) sur l'initiative de l'Union du Sud-Est des Syndicats agricoles.

Le Congrès de l'Agriculture française

Prenant acte des améliorations apportées au projet du Gouvernement, et notamment du régime spécial admis pour les agriculteurs en raison des particularités de leur travail et de leur épargne ;

Considérant que, dans l'intérêt même de la réforme, et afin de diminuer les résistances qu'elle rencontrera, il importe de donner aux Assurances sociales un caractère exclusivement professionnel et de supprimer tout contact entre les assujettis agricoles et les bureaux des Offices d'assurances ou de contentieux.

Considérant, en outre, qu'il faut du temps pour appliquer les Assurances sociales, si l'on veut qu'elles soient acceptées volontiers ou désirées par les bénéficiaires, et si l'on entend que les dépenses considérables qui en résulteront n'entraînent pas une grave perturbation économique et sociale dans le pays mal remis des épreuves de la guerre ;

Considérant enfin que la prévoyance individuelle agricole, sous sa forme d'achat de terres ou d'améliorations immobilières, doit être préférée à la constitution d'une pension de vieillesse, car elle est plus avantageuse à l'individu et à la société,

Emet les vœux :

« Que les Caisses Agricoles d'assurances soient investies de toutes les attributions des Offices d'assurances et des Comités de contentieux ;

« Que les Assurances sociales ne deviennent obligatoires que par étapes et après une période de dix ans pendant lesquels elles demeureraient facultatives ;

« Qu'en aucun cas les assujettis ne soient astreints à des versements dont ils ne pourraient tirer profit, parce que leur situation de salariés serait accidentelle ;

« Que les fonds destinés à la constitution de pensions de retraite puissent être affectés en totalité à l'acquisition de propriétés paysannes. »

ANNEXE III

Les Mutualistes et l'Autonomie des Caisses agricoles

DÉCLARATION

adoptée par le XIII^e Congrès National de la Mutualité

(Lyon 18-24 Juin 1923) :

La Mutualité Française, réunie en son XIII^e Congrès, reconnaît à nouveau la nécessité, pour une œuvre indispensable de progrès social, d'un régime obligatoire d'assurances, généralisant les services que la Prévoyance libre a fait fonctionner jusqu'à ce jour.

Elle revendique énergiquement, au nom de son passé, le droit de participer à l'application d'une loi qui doit utilement contribuer à l'amélioration de la santé et de l'hygiène publiques.

Elle exprime sa satisfaction que le nouveau texte sanctionnant les vœux émis par les organismes représentatifs de la Mutualité prescrive notamment que les mutualistes seront inscrits d'office à la Caisse mutualiste régionale, départementale ou locale ; que les Sociétés de secours mutuels continueront à fonctionner sous leur statut actuel, quel que soit leur effectif ; qu'enfin les bonis resteraient la propriété des différents organismes qui auront su les constituer.

Toutefois, le Congrès manifeste son étonnement que, par une disposition nouvelle, les principes rigoureux de l'obligation et du précompte aient été écartés, en ce qui concerne une catégorie spéciale de travailleurs, dans les dispositions du titre IV. La portée des articles prescrivant l'inscription d'office se trouve ainsi singulièrement diminuée. De la masse des Mutualistes seraient désormais séparées les Sociétés de secours mutuels rurales, danger considérable RISQUANT D'ENTRAÎNER LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS MUTUALISTES DANS LA PLUPART DES DÉPARTEMENTS ET LEUR DISPARITION TOTALE DANS LES AUTRES.

En conséquence, la Mutualité française déclare nettement rester fidèle à l'adhésion des Mutualistes au principe du projet sur les assurances sociales, et reconnaît les avantages incontestables, dans le sens mutualiste, du projet rectifié. Mais, sans préjudice des autres modifications désirables, elle estime indispensable, afin que ces avantages ne restent pas illusoires et pour remplir effectivement la tâche à laquelle le Parlement l'a conviée, que le titre IV du projet soit supprimé.

Elle renouvelle sa ferme résolution de compléter son organisation, pour être en mesure de répondre aux vues de la loi projetée et dès maintenant, pour assurer le plein développement de ses services, sur les bases techniques et rationnelles de la loi du 1^{er} Avril 1898 modifiée, s'engage à renforcer ses Unions départementales et à accroître le nombre et la puissance des Sociétés de secours mutuels, base indestructible de notre idéal démocratique et social.

La réplique des agriculteurs (1) :

L'an dernier, lorsqu'il s'agissait de lutter contre l'étatisme du projet du Gouvernement sur les Assurances sociales, les Mutualistes de la France entière furent heureux de bénéficier de l'appui des Associations agricoles pour obtenir que la Commission de la Chambre réservât une large place à l'initiative privée et notamment aux organisations actuelles de prévoyance qualifiées par leur expérience et l'importance de leur clientèle pour collaborer à l'établissement des institutions grandioses destinées à atténuer les répercussions pécuniaires de la maladie, de la mort, de la vieillesse, de l'invalidité et des charges de famille. Le rapport Grinda montre que les revendications des Mutualistes et des Agriculteurs ont obtenu satisfaction d'une façon générale.

On est donc assez surpris de lire les phrases suivantes dans une Déclaration de la Mutualité Française, que vient de voter à Lyon le XIII^e Congrès National :

« Le Congrès manifeste son étonnement que, par une disposition nouvelle, les principes rigoureux de l'obligation et du précompte aient été écartés, en ce qui concerne une catégorie de travailleurs (les agriculteurs), dans les dispositions du Titre IV. La portée des articles prescrivant l'inscription d'office se trouve ainsi singulièrement diminuée ; de la masse des Mutualistes seraient désor-

(1) Article publié par M. GARCIN dans la *République Française* (Juillet 1923) sous le titre « La Mutualité et les Agriculteurs ».

mais séparés les Sociétés de secours mutuels rurales, danger considérable risquant d'entraîner la réduction des effectifs mutualistes dans la plupart des départements et leur disparition totale dans les autres. »

« En conséquence, la Mutualité Française... reconnaît les avantages incontestables dans le sens mutualistes, du projet rectifié. Mais, sans préjudice des autres modifications désirables, elle estime indispensable, afin que ces avantages ne restent pas illusoires, et pour remplir effectivement la tâche à laquelle le Parlement l'a conviée, que le titre IV du projet soit supprimé. »

Que contient donc ce titre IV contre lequel la Mutualité s'élève avec tant de vigueur ?

Il suffit de lire les articles pour constater d'abord qu'il ne consacre aucune exemption, aucune exception à la règle de l'obligation. Tout au contraire, il est stipulé que les travailleurs de la terre bénéficieront des Assurances sociales au même titre que leurs camarades du commerce et de l'industrie et qu'ils en paieront les avantages au même prix : autrement dit, ils seront soumis aux mêmes obligations. Les Associations agricoles avaient posé le principe de cette assimilation, voulant que les paysans aient droit aux mêmes prestations que les autres travailleurs, et admettaient en conséquence aussi bien l'obligation en matière d'assurance, que le précompte ou l'identité des cotisations. On ne s'explique donc pas la protestation de la Mutualité : a-t-elle inexactement interprété un article, s'est-elle méprise sur le sens d'une disposition du texte ? Nul le sait. Nous ne voulons pas croire qu'elle ait simplement cherché un prétexte à son opposition en réclamant un retour à l'égalité, qui n'avait pas cessé d'être respectée.

En dehors de là, le titre IV répond à une double préoccupation.

1° Il tient compte des particularités de fait, qui différencient le régime du salarié agricole de celui de l'employé ou ouvrier des autres professions. Il est évident qu'à des situations profondément dissemblables il est impossible d'appliquer des règles absolument uniformes, et que l'on doit traiter différemment le métallurgiste ou le caissier d'une banque, et le vigneron, métayer ou le berger dont la rémunération est soldée en nature. L'organisation des Assurances sociales doit être aussi souple que possible pour s'adapter aux situations les plus variables, et précisément dans l'agriculture, plus que partout ailleurs, où l'on rencontre des formes de contrat et des modalités différenciées à l'infini.

2° Il prévoit dans nos campagnes le concours de toutes les organisations agricoles, qui ont fait leurs preuves et ont conquis ainsi la confiance de leur clientèle. Toutes ces associations, mutualités, coopératives seront donc admises à collaborer aux Assurances

Sociales afin d'en faciliter l'établissement et pour hâter les adhésions. En d'autres termes, la Commission de la Chambre a cru que, dans la réalisation d'une réforme aussi considérable, il était logique et prudent de faire appel à tous les concours sans distinction, et de leur permettre de se grouper en Fédérations agricoles englobant l'ensemble des institutions dont le régime est identique.

Telles sont les mesures contenues dans le titre IV. Ajoutons qu'elles ont été introduites à la demande expresse et instante de tous les agriculteurs, et que ceux-ci ont affirmé n'avoir en vue que la réalisation des Assurances sociales dans les meilleures conditions.

Pourquoi la Mutualité s'oppose-t-elle alors au titre IV du projet de la Commission ?

Ce ne peut être parce que les ruraux seraient exemptés de l'obligation en matière d'Assurances sociales, car nous avons vu plus haut que cette explication ne valait rien. En réalité, il y aura identité de régime entre agriculteurs et autres travailleurs dans le domaine des principes, et ce sera seulement dans l'organisation matérielle et en raison des différences dans les situations de fait que l'on admettra pour les cultivateurs et sur les modalités d'application des exceptions aux règles générales. Par exemple, quand le salaire est payé en nature, c'est-à-dire en grains, en vin, en pommes de terre, en fumier, en journées d'hommes ou d'attelages, est-il possible d'exercer rigoureusement le précompte ? Ou encore, les gages des domestiques étant acquittés en une fois, à la fin de l'année, va-t-on maintenir le versement bi-mensuel des cotisations de 5 pour cent par patrons et ouvriers, en imposant, par recherche de l'égalitarisme, des paperasseries tracassières aux assujettis ? Si les mutualistes ignorent les particularités du contrat de travail en agriculture, s'ils entendent les méconnaître, ou s'ils veulent brimer les agriculteurs qu'ils le proclament franchement, mais qu'ils cessent d'invoquer des prétextes dont l'inexactitude saute aux yeux ?

Nous reconnaissons que sur quelques points de détail les mutualités ont raison d'éprouver de légères craintes. Ils redoutent par exemple, de voir l'article 156 englober dans les Fédérations agricoles des ruraux qui appartiennent déjà à des sociétés de secours mutuels, mais il est facile de parer à ce danger en stipulant que la présomption insérée dans l'article 84 l'emportera sur celle de l'article 156. Certains s'émeuvent aussi à la pensée que les Fédérations agricoles pourraient accueillir des non-agriculteurs et faire ainsi concurrence à la Mutualité : il suffira de mentionner que les organisations agricoles habilitées à servir d'intermédiaires pour les Assurances sociales ne pourront s'occuper que

des cultivateurs. Enfin, on ne voudrait pas que des sociétés de secours mutuels puissent s'affilier aux Fédérations agricoles : à la rigueur cette prétention est admissible, à la condition de réserver la liberté des Sociétés de secours mutuels qui, constituées d'agriculteurs, sont demeurées en dehors de la Mutualité, et que l'on ne peut obliger à y adhérer, si elles s'y refusent. En résumé, sur tous ces points, il est facile de tranquilliser les mutualistes par des modifications de détail apportées aux textes, et de les protéger contre une concurrence dont ils s'inquiètent d'une façon excessive.

Mais nous ne concevons pas qu'on aille plus loin. Or, la déclaration adoptée par le Congrès de Lyon ne vise à rien moins qu'à conférer à la Mutualité un *monopole absolu* sur les Assurances sociales. La Mutualité doit son origine et son développement aux initiatives libres de ses fondateurs, elle n'a jamais rien demandé à la contrainte. Si elle veut y recourir aujourd'hui, elle y perdra plus qu'elle n'y gagnera.

Nous regrettons pour la Mutualité l'adoption de la déclaration réclamant la suppression du titre IV consacré aux Assurances sociales dans l'agriculture.

S'ils y avaient réfléchi, les mutualistes auraient compris qu'ils ne pouvaient pas, après avoir sollicité des appuis et des concours pour lutter contre le projet du gouvernement, prendre une attitude impérative et tyrannique et revendiquer un véritable monopole exclusif, du jour où le projet Grinda leur permet d'envisager un développement inespéré, au lieu d'une mort lente.

Pareille attitude, aussi contradictoire, ferait croire volontiers que la Mutualité se soucie avant tout de sa prospérité, et ne se préoccupe guère de l'intérêt général, car l'application des Assurances sociales dans l'agriculture se heurtera à des difficultés particulières et plus graves que partout ailleurs, en France, et il s'agit de savoir quels organismes seront le mieux à même de les surmonter : ceux de la Mutualité, ou ceux des Associations agricoles. Toute la question est là.

Ajoutons que la Mutualité a la mémoire courte.

N'est-ce pas à l'avant-dernier Congrès National, à Angers, en 1920, qu'étudiant précisément son extension dans les campagnes, le rapporteur (1) désigné pour examiner cette question constatait qu'on avait abouti seulement « à l'éclosion de quelques entreprises isolées » que « le monde rural est presque tout entier en dehors du grand mouvement » de prévoyance, bref, que les Sociétés de secours mutuels n'ont pu affilier que 100.000 agriculteurs ?

(1) Voir page 179 l'analyse du rapport de M. DECHARME et l'étude du problème de la Mutualité rurale.

Et comparant ce chiffre aux trois millions d'adhérents des syndicats agricoles, des sociétés de crédit mutuel, des coopératives de consommation ou de production et des sociétés d'assurances mutuelles, le même rapporteur au Congrès National de 1920 recommandait de s'adresser aux Associations agricoles pour leur demander de se faire les propagandistes, les tutrices de la Mutualité. Ce conseil était suivi et le XII^e Congrès National émettait le vœu : « qu'une entente soit, sans délai, établie entre la Fédération Nationale de la Mutualité Française et la Confédération Nationale des Associations Agricoles ».

Aujourd'hui à trois ans d'intervalle, il n'en est plus question, on a tout oublié.

Les agriculteurs ne s'émeuvent pas outre mesure de la déclaration adoptée à Lyon par un Congrès dont les débats furent à diverses reprises violents et donnèrent le spectacle de désunions profondes. Il était facile de trouver un terrain d'entente, déjà diverses personnalités avaient précisé les concessions qui, des deux côtés, pourraient être consenties et auraient supprimé les chances de conflit. Les dirigeants de la Fédération ont préféré persister dans un exclusivisme absolu, qui ne les grandit pas, tout au contraire.

En dépit des observations présentées par un représentant des agriculteurs, le XIII^e Congrès persista donc à condamner le titre IV.

Vœu inutile, car le Parlement sait que l'établissement des Assurances sociales en France constitue une tâche immense qui ne pourra être menée à bien qu'avec le concours de toutes les bonnes volontés, et il ne méconnaît pas les difficultés au point d'exclure la collaboration des Associations agricoles, d'autant plus que le succès ne sera obtenu que du jour où la confiance de tous les bénéficiaires sera acquise, et que dans les campagnes les paysans ignorent en général la Mutualité et ne connaissent que leurs Associations professionnelles.

Vœu préjudiciable aussi aux Assurances sociales et à la Mutualité elle-même, comme nous l'avons vu, car l'ostracisme ne constitue ni une bonne méthode de persuasion, ni une attitude digne d'un groupement qui a confiance dans sa propre force d'expansion et dans les avantages qu'il offre à ses adhérents.

Vœu ridicule enfin à un autre titre : un Congrès réunissant à Lyon 1.000 délégués sur lesquels il n'y a pas 10 cultivateurs, est-il qualifié pour déterminer le régime applicable à l'ensemble de l'agriculture française ?

BIBLIOGRAPHIE

Le Milieu Social agricole

ACTION POPULAIRE (Cahiers de l'). — Problèmes ruraux.

ANGLADE. — La Maison Sociale du Plateau Central.

— Le Plateau Central à la Semaine Sociale de Metz (11 août 1919).

— Comment développer les Foyers ruraux ? (II^e Congrès de l'Agriculture Française, Tours, 30 mai 1920).

— Les répercussions de la guerre dans la production agricole (*Semaine Sociale de Caen*, 2 août 1920).

— Le rôle de la Profession agricole (*Semaine Sociale de Toulouse*, 29 juillet 1921).

ANTITCH. — La réglementation internationale du Travail en agriculture (*Thèse*, 1923.)

AUGÉ-LARIBÉ. — L'Evolution de la France agricole, 1912, A. Colin.

— Le Paysan français après la Guerre, 1923, Garnier.

— La production agricole (*Revue d'Economie politique*, mars-avril 1923).

D'AVENEL. — Petite propriété française et confiscation russe (*Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} juillet 1922).

BARDE. — La bataille « pour le paysan » (*Etudes*, 20 novembre 1919-5 janvier 1920).

— Vers le socialisme agraire.

— Socialistes et petits propriétaires paysans.

BORET. — Pour et par la terre, 1921, Payot.

BRANCHER (F.-L.), et R. VUIGNER. — Le problème de la main-d'œuvre agricole en France (I^{er} Congrès de l'Agriculture française).

CAZIOT. — La terre à la famille paysanne, 1919.

- L'accession des travailleurs agricoles à l'exploitation et la propriété (IV^e Congrès de l'Agriculture française, Nancy, 21-24 avril 1922).

COMPÈRE-MOREL. — L'agriculture en France depuis la guerre (La Reconstruction de l'Europe 6^e section, supplément au *Manchester Guardian* du 17 août 1922).

- Le socialisme aux champs.
- Le socialisme agraire, 1920.
- La question agraire et le socialisme en France, 1902.
- Le programme socialiste et les réformes agraires.

DE CORBIER. — Les Feuillardiens du Limousin et leurs syndicats (*Thèse*, 1907).

FONTANILLES. — Etude sur les ouvriers agricoles et leurs mouvements sociaux (*Thèse*, 1908).

FOURNOL. — Le moderne Plutarque, 1922.

GONNARD. — Histoire des doctrines économiques.

HALÉVY (Daniel). — Visites aux paysans du Centre, 1921, Delagrave.

JOHANNET. — La population européenne et son approvisionnement (*Documentation catholique*, 17 Mars 1923).

JOUE. — Un mouvement d'organisation professionnelle agricole : le Plateau Central (*Thèse*, 1921).

KAUTSKY. — La question agraire du socialisme (traduction française, 1900).

LABAT. — L'âme paysanne, 1919.

LÉVY (R.-G.). — La loi de huit heures jugée par les faits (*Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1922).

DE MARCILLAC. — Les syndicats agricoles, 1913.

MARTIN SAINT-LÉON. — Syndicalisme ouvrier et syndicalisme agricole, 1920.

MAZÉ-SENCIER. — Les résultats de l'enquête agricole de 1908 (*Cahiers agricoles de l'Action Libérale Populaire*).

MÉLINE. — Le retour à la terre, 1905.

- Le salut par la terre, 1919.

METTON. — Le village syndical, 1920.

DU PASSAGE. — Pour et par la terre. — Au sujet de propositions récentes (*Etudes*, 20 août 1921).

PASSAMA. — La condition des ouvriers viticoles dans le Minervois (*Thèse*, 1906).

PERREAU-PRADIER. — L'agriculture française et la guerre, 1919.

RICARD. — L'appel de la terre, 1919.

DE ROCQUIGNY. — Les Syndicats agricoles et leur Œuvre, 1908.

DE ROQUETTE-BUISSON. — La terre restauratrice, 1919.

RUAU. — La politique agricole de la République (II^e Congrès national du Crédit mutuel et de la Coopération agricoles, Blois, 5 juillet 1908).

— L'avenir de la petite propriété rurale (discours prononcé au Musée social le 14 mars 1909).

DE SEILHAC. — Le petit domaine, 1914.

SOUCHON. — La propriété paysanne, 1899.

— La crise de la main-d'œuvre agricole, 1914.

VALDOUR. — L'ouvrier agricole, 1919.

VANDERVELDE. — L'exode rural.

— Le sort des campagnes s'améliore-t-il ?

VIDAL DE LA BLACHE. — Tableau de la géographie de la France (Histoire de France de LAVISSE, t. I, 1^{er} vol.)

DE VOGUÉ. — L'agriculteur devant l'opinion (*Correspondant* du 25 avril 1921).

— Discours d'ouverture de l'assemblée générale de la Société des Agriculteurs de France, 19 Février 1923.

ZOLLA. — La condition des ouvriers agricoles et l'exode rural (*Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} octobre 1912).

Les Retraites agricoles et les Assurances sociales en Agriculture

Le Projet de loi sur les Assurances sociales

- ACHARD. — Le projet de loi sur les Assurances sociales (*Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1922).
- ACTION POPULAIRE (Cahiers de l'). — Les Assurances sociales.
- La mutualité agricole.
- ANTONELLI. — Le contre-projet Grinda sur les Assurances sociales (*Le Peuple*, 7 juin 1923).
- Les Caisses d'entreprises (*Le Peuple*, 14 juin 1923).
 - Etats, Patrons ou Classe ouvrière (*Le Peuple*, 21 juin 1923).
 - Les Assurances sociales et la Mutualité ; Après le Congrès de la Mutualité (*Lyon républicain*, 18 juin et 25 juin 1923).
Voir sur ces articles le *Rappel* du 8 juin et le *Bulletin quotidien* de la Société d'Etudes et d'Informations économiques, 20, 21 et 22 juin.
- AUCLAIR. — Les lois ouvrières et l'agriculture (*Thèse*, 1909).
- AUTHIER. — L'amélioration légale de la condition des travailleurs de la terre (*Thèse*, 1911).
- BEAUREGARD. — L'organisation des retraites par les syndicats agricoles (V^e Congrès des syndicats agricoles, Périgueux, 1905).
- BOISSARD. — Le projet du Gouvernement sur les Assurances sociales obligatoires (*France et Monde*, 20 octobre 1921).
- Contrat de travail et salariat.
- BOUCHAYER. — Les Assurances sociales par métiers, par régions, par étapes (Rapport adopté par la Chambre de Commerce de Grenoble).
- BOUZIGUES. — L'ouvrier agricole devant les lois du travail et de la Prévoyance sociale (*Thèse*, 1912).
- BOVERAT. — Le projet de loi sur les Assurances sociales — le rapport Grinda (*Revue de l'Alliance Nationale*, mai et juin 1923.)

CAHEN-SALVADOR. — Les Assurances sociales — Le nouveau projet de loi (Conférence faite à l'Association nationale française pour la protection légale des travailleurs).

— Les Assurances sociales. — Exposé sur les bases financières et actuarielles du projet gouvernemental (*Le Parlement et l'Opinion*, 15 avril-mai 1922).

CHAUSSE. — L'ouvrier agricole devant les lois de la Prévoyance sociale, 1911.

CHEYSSON. — La mutualité familiale.

CHOLLET et HAMON. — Le problème des Assurances sociales en Alsace-Lorraine.

DE CLERMONT-TONNERRE. — Le projet sénatorial des retraites ouvrières et les Sociétés de retraite (VII^e Congrès national des syndicats agricoles, Nancy, 1909).

CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL — Le projet de loi sur les Assurances sociales : Déposition à la Commission (*Le Peuple*, 17 Novembre 1921.)

DE CONTENSON. — Syndicats, mutualités, retraites.

CONVERT. — Les retraites ouvrières agricoles (Rapport à la section agricole du Musée social, février 1902, page 63).

DECHARME. — La mutualité à la campagne (Pré-rapport présenté au XII^e Congrès national de la Mutualité, Angers, octobre 1921, *Revue de la prévoyance et de la mutualité*, sept-oct. 1921).

DÉDÉ. — Nombreux articles dans le *Mutualiste Français* (1920-21-22-23).

DEGAS. — [?] Le problème de l'assurance Maladie-Invalidité (*Thèse*, 1922).

DESPLANQUES. — La mutualité dans l'Assurance agricole (*Thèse*, 1902).

FÉDÉRATION NATIONALE DE LA MUTUALITÉ FRANÇAISE. — Examen du projet de loi sur les Assurances sociales, 1923.

FORGERON. — Le mécanisme technique et les charges éventuelles du projet d'Assurances sociales (*Journal des Economistes*, 15 mars, 15 juin, 15 juillet 1922).

FOULQUES DE QUATREBARBES. — Les retraites agricoles dans la région de l'Ouest (VI^e Congrès national des syndicats agricoles, Angers, 1907).

GARCIN. — Rapport de la Confédération nationale agricole à l'appui de la délégation de la C. N. A. A. devant la commission d'Assurance et de Prévoyance sociales de la Chambre.

— Les Assurances sociales en agriculture (Société des Agriculteurs de France, assemblée générale annuelle de février 1922).

— Les Assurances sociales et les agriculteurs (IV^e Congrès de l'Agriculture française, Nancy, 21-23 avril 1922).

— Les Assurances sociales (XI^e Congrès national des syndicats agricoles, Rodez, 9-11 juin 1922).

— Les Assurances sociales. — Les périlleuses conséquences du projet gouvernemental. — Une solution pratique (*Correspondant* du 10 janvier 1922).

— Une formule sonore et une idée fausse. — La solidarité nationale dans les Assurances sociales (*Correspondant* du 10 mars 1922).

— Les Assurances sociales. — Le projet de la Commission de Prévoyance sociale (*Correspondant* du 10 juin 1923).

GONNARD. — L'assurance contre la vieillesse et l'invalidité (*Revue générale du Droit*, juillet-août 1897).

GOUACHON. — La réforme des assurances sociales (*Questions pratiques*, 1921, p. 149; 1922, p. 90).

GOUJARD. — Les Assurances Mutuelles agricoles, 1904.

GRAU. — Etude sur le projet des assurances sociales (*Revue de la Prévoyance et de la Mutualité*, septembre, octobre 1920).

GUÉRIN. — La protection légale des travailleurs agricoles (*Thèse*, 1912).

HAUSHALTER. — Les Assurances agricoles sociales. (Congrès agricole de Metz, du 23 juillet 1921, c. r. dans *le Bon Cultivateur de l'Est*, du 16 août 1921).

HELMÉ. — Vue générale sur la loi d'assurances sociales (*Revue Moderne de Médecine et de Chirurgie*, février-mars 1922).

HUBERT. — Le problème des assurances sociales en France (*Revue des Etudes coopératives*, janvier-mars 1922).

— Les Assurances sociales et les Finances de la France (*Revue politique et parlementaire*, 10 février 1923).

— II. — Le rapport Grinda (*Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1923).

JAMET. — Les retraites ouvrières en agriculture (*Thèse*, 1907).

JAYLE. — *La Presse Médicale*, avril, juillet 1922.

JOUIN. — Les Assurances sociales agricoles en Alsace-Lorraine (IV^e Congrès de l'Agriculture française, Nancy, avril 1922).

JOURDAIN. — Les Assurances sociales (*Le Parlement et l'Opinion*, 20 juin 1920).

LACROIX. — Le Médecin et les lois sociales nouvelles (*Concours Médical*, 1921-1922).

LAIROLLE. — Notes sur le projet de loi relatif aux assurances sociales, adressées à la commission d'assurance et de prévoyance de la Chambre des députés, 1921.

LIESSE. — Un projet d'assurance sociale obligatoire (*Economiste Français*, 16 juillet 1921).

— Le projet sur les assurances sociales : ses dangers économiques et financiers (*Economiste Français*, 3 septembre 1921).

— A propos du projet de loi sur les assurances sociales (*Economiste Français*, 5 mai 1923).

MAZE. — La mutualité et le projet de loi sur les assurances sociales (*Revue de la Prévoyance et de la Mutualité*, mai-juin 1921).

MICHON. — Sur la loi d'assurances sociales (*Vie Médicale*, 13 octobre 1922).

— La loi d'assurances sociales : l'opinion d'un praticien (*Revue Moderne de Médecine et de Chirurgie*, février-mars 1922).

MOISSET. — Examen et discussion du projet de loi sur les assurances sociales (*Société d'études de l'organisation et de la rémunération du travail*).

MONTCHRESTIEN. — Le problème des assurances sociales en France 1922.

- DE NOUVION. — Les Assurances sociales obligatoires (*Journal des Economistes*, 15 octobre 1921).
- DU PASSAGE. — Le projet de loi sur les Assurances sociales (*Etudes*, 20 janvier, 5 février 1922).
- PECQUET. — Les retraites des ouvriers agricoles (*Thèse*, 1902).
- PEYRONNET. — Les Assurances sociales (discours à la séance de clôture du XIII^e Congrès de la Mutualité, Lyon 21 juin 1923, *La Journée Industrielle* 26 juin).
- PIC. — Les Assurances sociales en France et à l'étranger, 1913.
- Traité élémentaire de législation industrielle, 1922.
- Revue des questions ouvrières (*Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1922).
- Le problème des assurances sociales (*Revue économique internationale*, avril 1909).
- Les Assurances sociales en Europe (*Questions pratiques*, 1913).
- PICARD. — Le projet de loi sur les assurances sociales (*Documents du travail*, septembre 1922).
- PILOTY. — Les assurances ouvrières dans l'Empire allemand (*Revue du droit public*, 1897-1899).
- PORTE. — Le projet de loi sur les assurances sociales et la mutualité, 1921.
- RAMON (G. G.). — Le projet de loi français sur les assurances sociales (*Revue Internationale du Travail*, juin 1922).
- RICARD. — Exposé sur les retraites ouvrières agricoles (VI^e congrès national des syndicats agricoles, Angers, 1907).
- ROBELIN. — Rapport sur le projet de loi sur les assurances sociales à la séance du 24 juin 1921 du Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels (*Revue de la Prévoyance et de la Mutualité*, juillet-août 1921).
- ROBIN. — Questions agricoles, 1903.
- DE ROCQUIGNY. — L'avenir des assurances mutuelles agricoles, 1906.
- ROUSSELLE. — La loi sur les retraites ouvrières en agriculture (Rapports à la Société des Agriculteurs de France, *Bulletin de la Société*, 1901-02, 1903-05).

SAINT-AUBERT. — Rapport sur l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse en Allemagne (Congrès international des syndicats agricoles, Paris, 1900).

SALMON. — Le projet de loi sur les assurances sociales (*La Démocratie*, 1922).

TESSIER. — A propos des assurances sociales (*Revue des Jeunes*, 10 septembre 1922).

— Déposition de la C. F. T. C.

THIRIET. — Le projet de loi sur les Assurances sociales (Rapport à l'assemblée générale du 20 juin 1923 de la Fédération Nationale de la Mutualité Française).

TOUSSAINT. — La loi du 5 avril 1910 et les syndicats agricoles (VIII^e Congrès national des syndicats agricoles, Toulouse, 1911).

— Les retraites ouvrières et paysannes au point de vue spécial des agriculteurs (IX^e congrès national des syndicats agricoles, Nice, 1913).

— L'Union Centrale des Syndicats agricoles, 1920.

— Déposition de l'Union Centrale des syndicats agricoles à la commission de prévoyance sociale (*Bulletin de l'Union*, décembre 1921).

TRUCHY. — Traité d'économie politique.

UNION DES INDUSTRIES MÉTALLURGIQUES ET MINIÈRES. — Déposition à la Commission (*Documents de l'Union I. M. M.*, n° 1.273).

URBAN. — Les assurances sociales agricoles en Alsace-Lorraine (IV^e Congrès de l'Agriculture française, Nancy, 1922).

VERMONT. — Etude sur la question des Assurances sociales (*Revue de la Prévoyance et de la Mutualité*, mai-juin 1922).

VORON. — Notes sur l'organisation pratique de la prévoyance et de la mutualité dans les campagnes (IV^e congrès des syndicats agricoles, Arras, 1904).

VOURLAUD. — Le projet de loi sur les assurances sociales (Rapport adopté par la Chambre de Commerce de Lyon).

Revues et Périodiques divers

La Main-d'œuvre agricole, Bulletin de l'Union centrale des syndicats des agriculteurs de France, Bulletin de la Société des agriculteurs de France, Bulletin de l'Union du Sud-Est, Annales de la Mutualité et de la Coopération agricoles, Bulletin mensuel des institutions économiques de l'Institut international d'agriculture, Bulletin quotidien et publications diverses de la Société d'Etudes et d'Informations économiques, Questions pratiques, Documentation catholique, Bulletin de l'Association française pour la lutte contre le chômage et Documents du travail, Revue internationale du Travail, Chronique Sociale, Réforme Sociale, le Mutualiste Français, le Mutualiste Lyonnais, Bulletin des Sociétés de secours mutuels, Revue pratique des assurances sociales et des institutions de prévoyance, Revue de l'Alliance Nationale pour l'accroissement de la population française, etc.

La Croix, l'Echo de Paris, l'Eclair, l'Humanité, l'Information Sociale, la Journée Industrielle, le Matin, le Peuple, le Temps, la Voix Paysanne, etc.

Projets de loi et Documents parlementaires

GRINDA. — Proposition ayant pour objet la réorganisation des hôpitaux et l'établissement de l'assurance-maladie et invalidité prématurée. Chambre des députés, n° 270 an. au p.-v. de la séance du 3 février 1920.

PATUREAU-MIRAND, GUIST'HAU. — Proposition sur l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité. Chambre des députés. N° 1.616, an. au p.-v. de la séance du 16 novembre 1920.

Projet de loi sur les assurances sociales. Chambre des députés. N° 2.369, an. au p.-v. de la deuxième séance du 22 mars 1921.

DE GAILLARD-BANCEL. — Proposition de loi relative à l'organisation professionnelle et régionale des assurances sociales. Chambre des députés. N° 3.763, an. au p.-v. de la séance du 19 janvier 1922.

GRINDA. — Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet de loi sur les assurances sociales. N° 5.505, an. au p.-v. de la séance du 31 janvier 1923.

BORET. — Proposition sur l'accession des travailleurs agricoles à l'exploitation et à la propriété et la reconstitution des exploitations agricoles dans les régions dévastées. Chambre des députés. N° 466, an. au p.-v. de la séance du 4 mai 1920.

DE MONICAULT. — Rapport sur la proposition Boret. N° 1.296, an. au p.-v. de la séance du 20 juillet 1920.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
PREMIERE PARTIE. — Le milieu social agricole	9
<i>Statistiques.</i> — La population rurale par rapport à la population urbaine : la population active agricole, patrons et ouvriers. <i>Situation sociale des travailleurs de la terre.</i> — Très grande diversité. 1° Le patron cultivateur : sa situation juridique ; sa situation économique et sociale : les affirmations du parti socialiste, l'amélioration de sa condition depuis la guerre. 2° Les salariés : physionomie indécise ; les effectifs et leur composition. Les deux opinions : la prévoyance à la campagne, le prolétariat rural. La réalité : la crise de main-d'œuvre et l'exode rural depuis la guerre. <i>Conclusion</i> : égalité du travailleur de la terre et de l'ouvrier des villes dans le domaine de la prévoyance sociale. Adaptation de l'assurance au milieu agricole.....	
DEUXIEME PARTIE. — Le régime des Assurances sociales en agriculture	39
CHAPITRE PREMIER. — HISTORIQUE. — COMMENT LE PROBLÈME S'EST POSÉ DEVANT LE PARLEMENT ET L'OPINION AGRICOLE. <i>Le programme social des syndicats agricoles :</i> I. <i>Les retraites agricoles</i> : essais d'organisation spontanée. La loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes : ses travaux préparatoires et l'opinion agricole ; son économie ; le programme de l'Union Centrale des syndicats agricoles : son échec. Conclusion	
	41
II. <i>Le projet de loi sur les assurances sociales</i> : ses préliminaires ; propositions GRINDA et PATUREAU-MIRAND ; le projet gouvernemental : son élaboration ; son économie. L'enquête de la commission : les dépositions des groupements agricoles ; le programme des agriculteurs ; la proposition de	

GAILHARD-BANCEL ; congrès de Nancy et de Rodez. Les travaux de la commission et le rapport GRINDA.....	51
CHAPITRE II. — CHAMP D'APPLICATION ET RES-SOURCES DES ASSURANCES SOCIALES EN AGRICULTURE	71
<i>Section I. CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSURANCE EN AGRICULTURE : les principes</i>	72
§ I. <i>L'assurance obligatoire</i> : les solutions du texte de la commission et leur critique ; la question des salariés occasionnels ; les effectifs	74
§ II. <i>L'assurance facultative</i> : la question des métayers....	83
§ III. <i>L'assurance continuée</i> : répartition des patrons et des salariés agricoles par catégorie d'âge ; les solutions du projet gouvernemental, de la proposition de M. GAILHARD-BANCEL et du texte de la commission.....	88
<i>Section II. — LES RESSOURCES DE L'ASSURANCE : les principes</i>	93
§ I. <i>Les salaires agricoles et l'assurance obligatoire</i> : le problème des cotisations dans l'industrie et dans l'agriculture ; les difficultés d'évaluation des salaires agricoles : les salaires en nature, le forfait ; les difficultés de perception des cotisations agricoles et l'économie du texte de la commission : le régime général, le régime agricole ; appréciation.....	97
§ II. <i>Les ressources et l'équilibre de l'assurance facultative</i> : l'estimation des revenus des assurés facultatifs et la détermination de leurs effectifs en agriculture : nécessité de règles restrictives	109
CHAPITRE III. — L'OBJET DE L'ASSURANCE : LES ELEMENTS DU RISQUE SOCIAL AGRICOLE. LES AVANTAGES A GARANTIR AUX AGRICULTEURS	115
<i>Existe-t-il un risque social agricole ? L'économie du texte de la commission ; division.</i>	
<i>Section I. — L'ASSURANCE-MALADIE, INVALIDITÉ ET MATERNITÉ EN AGRICULTURE.</i>	118
§ I. <i>La situation sanitaire des campagnes</i> : opinions diverses et données statistiques, l'utilité de l'assurance-maladie à la campagne ; l'hygiène rurale et le rôle des caisses d'assurance-maladie	118
§ II. <i>Les prestations et le fonctionnement de l'assurance-maladie dans les campagnes</i> : l'économie du projet de la commission ; les difficultés particulières à l'agriculture ; l'habitat des populations rurales et le service des prestations ;	

les tickets modérateurs : la suppression des allocations pécuniaires ; la législation allemande..... 124

Section II. — LES RETRAITES AGRICOLES..... 132

§ I. *Le problème de l'assurance-vieillesse à la campagne* : avantages et inconvénients des retraites agricoles ; le programme agraire qui s'impose : la proposition V. BORET ; comment l'assurance-vieillesse peut en favoriser l'exécution : l'assurance caisse d'épargne perfectionnée, le placement des fonds de capitalisation..... 132

§ II. *Le projet de loi sur les assurances sociales* : a) le régime de l'assurance-vieillesse tel qu'il est organisé dans le texte gouvernemental et dans le texte de la commission ; b) l'affectation des fonds de capitalisation au crédit agricole et aux institutions d'habitations à bon marché..... 141

Section II. — L'ASSURANCE FAMILIALE : sa nécessité en général ; son utilité dans les campagnes : quelques coefficients de nuptialité et de natalité ; les divers avantages garantis par la commission à la famille de l'assuré..... 149

Appendice. — Le chômage en agriculture ; l'assurance peut-elle y parer ? Les vrais remèdes..... 156

CHAPITRE IV. — LES ORGANES DE L'ASSURANCE SOCIALE EN AGRICULTURE 161

Position du problème.

Section I. — FAUT-IL RÉSERVER A L'AGRICULTURE UNE ORGANISATION AUTONOME ?..... 163

Les avantages d'une organisation générale : elle engendre une solidarité nationale plus complète, mais elle entraîne une uniformité difficilement conciliable avec les réalités sociales.

Le problème de l'autonomie des caisses agricoles — Avantages : c'est le seul moyen de rendre l'assurance obligatoire vraiment coercitive ; la psychologie paysanne, l'adaptation des assurances sociales au milieu agricole ; l'assurance agent de cohésion professionnelle ; *objections* : pourra-t-on maintenir l'équilibre des caisses agricoles ? leurs charges ; peut-on compter sur la bonne volonté des agriculteurs ? la situation de la mutualité rurale d'après le XII^e congrès de la mutualité française, réponse : quelques mutuelles française, comment le problème s'est posé en Alsace-Lorraine.

Conclusion.

Section II. — LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSURANCE : la conception du projet gouvernemental ; le texte de la commission 187

§ I. *L'organisation générale* : l'assurance jouera par la mutualité généralisée : les organes de perception, de gestion, d'administration et de juridiction..... 189

§ II. — *L'organisation prévue pour les professions agricoles* : la conception de la commission ; les institutions de prévoyance rurale seront les agents d'exécution de la réforme ; l'opinion agricole ; ses réserves en ce qui concerne les organes d'administration et de juridiction..... 196

CHAPITRE V. — LES REPERCUSSIONS ECONOMIQUES CONCLUSION 201

Vue d'ensemble sur les assurances sociales en agriculture

LES RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES : incidence légale et incidence économique des charges de l'assurance.

Existe-t-il un problème d'incidence économique ? Les affirmations de M. GRINDA ; en agriculture les cotisations patronales et ouvrières ne seront pas des dépenses de remplacement.

Qui payera les frais de l'assurance ? La cotisation ouvrière passera à la charge du patron ; le précédent d'Alsace-Lorraine ; le contrat de travail « convention de sécurité ». La cotisation globale s'incorporera au prix de revient des marchandises, et engendrera une sorte de taxe sur les besoins de main-d'œuvre ; quelques exemples empruntés à l'industrie.

Les conséquences pour l'agriculture française : la question du prix de revient des denrées agricoles ; le rôle du travail salarié dans les exploitations agricoles françaises ; la plupart seront soustraites aux charges de l'assurance ; la question du commerce international ; nos barrières douanières ; la généralisation des assurances sociales et l'initiative de la troisième Conférence internationale du Travail.

CONCLUSION

ANNEXES I. — *Le titre IV du texte de la Commission*..... 219

— II. — *Le V^e Congrès de l'Agriculture française et les Assurances sociales* 222

— III. — *Les Mutualistes et l'autonomie des caisses rurales* 223

BIBLIOGRAPHIE 229

